

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Mielke, Bernd (Ed.); Münter, Angelika (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mielke, B., & Münter, A. (Hrsg.). (2010). *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (Arbeitsmaterial, 352). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284478>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

ARL

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen



GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

AM Nr. 352

ISBN: 978-3-88838-352-6

ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2010

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Satz und Layout: M. Kappenberg, G. Rojahn, O. Rose

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de

Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

zugleich Mitglieder und Gäste der Arbeitsgruppe
„Neue Regionalisierungsansätze/neue Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen unter
besonderer Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“
der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen

Burggraaff, Peter, Drs., Institut für Integrierte Naturwissenschaften, Universität Koblenz-Landau

Einig, Klaus, Dipl.-Ing., Referat Raumentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Finke, Lothar, Univ.-Prof. i. R., Dr., Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Greiving, Stefan, Prof., Dr.-Ing., Fakultät Raumplanung, Institut für Raumplanung, Technische Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Grotefels, Susan, Dr., Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hohn, Uta, Univ.-Prof., Dr., Geographisches Institut, Ruhr-Universität Bochum

Lahme, Kerstin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Kleefeld, Klaus-Dieter, Dr., Büro für historische Stadt- und Landschaftsforschung, Köln

Knieps, Elmar, Dipl.-Geogr., Landschaftsverband Rheinland, LVR-Amt für Bodendenkmalpflege im Rheinland, Bonn

Kuss, Michael, Dipl.-Ing., ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Meyer, Christian, Dipl.-Ing. Stadtplaner AK NW, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Mielke, Bernd, Dr., Referat Integrierte Stadterneuerung, Grundsatzfragen der Stadtentwicklung, europäische und nationale Städtepolitik, Innenstädte und Neue Urbanität, Forschung, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Korrespondierendes Mitglied der ARL, Leiter der Arbeitsgruppe

Münter, Angelika, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, Geschäftsführerin der Arbeitsgruppe

Reimer, Mario, M.Sc.-Geograph, Geographisches Institut, Ruhr-Universität Bochum und ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Wolf, Michael, Dr., Dezernat Regionalentwicklung, Bezirksregierung Münster

Die Arbeitsgruppe hat die Entwürfe der Fachbeiträge mehrfach mit den Autorinnen und Autoren erörtert und die Forschungsergebnisse der Gruppe laufend in der LAG zur Diskussion gestellt (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung durch eine externe Fachbegutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

INHALT

<i>Bernd Mielke</i> <i>Angelika Münter</i>	Einleitung	1
<i>Klaus Einig</i>	Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich	4
<i>Bernd Mielke</i> <i>Angelika Münter</i>	Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen	32
<i>Uta Hohn</i> <i>Mario Reimer</i>	Neue Regionen durch Kooperation in der polyzentrischen „Metropole Ruhr“	60
<i>Susan Grotefels</i> <i>Kerstin Lahme</i>	Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen	84
<i>Stefan Greiving</i>	Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen – ein geeigneter Regionalisierungsansatz?	104
<i>Michael Kuss</i> <i>Christian Meyer</i> <i>Mario Reimer</i>	Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn	117
<i>Stefan Greiving</i>	Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz	140
<i>Lothar Finke</i>	Pläne der Wasserwirtschaft und gesamträumliche Planung	165
<i>Peter Burggraaff</i> <i>Klaus-Dieter Kleefeld</i> <i>Elmar Knieps</i>	Neue Regionalisierungsansätze und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen: der kurlandschaftliche Fachbeitrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zum Landesentwicklungsplan	184
<i>Michael Wolf</i>	Regionalisierung und Raumbeobachtung	203
<i>Bernd Mielke</i>	Fazit	218
	Kurzfassungen/Abstracts	219

Bernd Mielke, Angelika Münter

Einleitung

Der Begriff Regionalisierung wird in unterschiedlichen Zusammenhängen mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet. In der Raumforschung wird darunter einmal die räumliche Strukturierung eines Gebietes nach bestimmten Merkmalen für analytische Zwecke verstanden. Weiterhin bezeichnet der Begriff Ansätze zur Übertragung von Steuerungskompetenzen auf die regionale Ebene.

Als Regionen werden Räume bezeichnet, deren Ausdehnung über die Gemeindeebene hinausgeht, aber unterhalb der staatlichen Ebene liegt. Regionen sind nicht objektiv – per se – gegeben, sondern ein intellektuelles Konstrukt. Denn es gibt keine objektive Regionsabgrenzung, sondern je nach Zielsetzung unterschiedliche Bezugsräume. Regionsangrenzungen sind daher nicht „richtig“ oder „falsch“, sondern lediglich „zweckmäßig“ oder „unzweckmäßig“ (Hettner 1927).¹ Wegen der Unterschiede in der Zielsetzung gibt es normalerweise auch keine Hierarchie von Regionen, auch wenn die räumliche und sachliche Reichweite der jeweils im regionalen Rahmen zu behandelnden Aufgaben unterschiedlich ist.

Die Verlagerung von Steuerungskompetenz kann sowohl von unten als auch von oben erfolgen. Die Verlagerung von oben kann als Reaktion auf komplexer gewordene Verhältnisse und ein geändertes Staatsverständnis gesehen werden. Beim Wandel vom hierarchischen zum kooperativen Modell der Entwicklungssteuerung, bei dem auch private und gesellschaftliche Akteure einbezogen werden, erweist sich die regionale Ebene häufig als geeignete Plattform. Auch die Mobilisierung regionaler Potenziale gelingt eher, wenn die regionalen Akteure einbezogen werden. Mit der Übertragung von Steuerungskompetenz wird ferner auch die Verantwortung nach unten delegiert. Auch für die Einbettung größerer Projekte ist die Region die geeignete Ebene. Diese wird etwa von der EU oft verlangt.

Gründe für die Regionalisierung von unten sind vor allem die Maßstabsvergrößerung der Handlungsräume und der deshalb zunehmende Koordinierungsbedarf. Bürgerinnen und Bürger organisieren ihren Alltag aufgrund spezialisierter werdender Ansprüche zunehmend regional. Auch im Standortwettbewerb rückt die regionale Ebene in den Mittelpunkt, denn einzelne Gemeinden können oft nicht mehr alle betrieblichen Standortanforderungen erfüllen.

Der Trend zur Regionalisierung ist jedoch nicht der formellen Regionalplanung zugute gekommen. Vielmehr sind eine Vielzahl anderer Steuerungs- und Koordinierungsformen entstanden. Die überwiegend eher informellen, netzwerkartigen Strukturen weisen viele Vorzüge auf. Sie sind flexibler und gelten als innovativer als formelle Strukturen. Ferner können nichtstaatliche Akteure besser eingebunden werden. Informelle Zusammenarbeit kann jedoch die Regionalplanung nicht ersetzen. Denn informelle Strukturen haben auch Nachteile: Sie haben Probleme bei der Legitimation und bei Verteilungsentscheidungen und bedürfen teilweise des Schattens der Hierarchie, um zu belastbaren Ergebnissen zu kommen. Im Rahmen der „Regional Governance“ kommt es daher vor

¹ Hettner, A. (1927): Die Geographie. Ihre Geschichte, ihr Wesen und ihre Methoden. Breslau.

allem darauf an, wie die formellen und informellen Strukturen in einer Region zusammenwirken.

Meilensteine neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen waren

- die Regionalisierte Strukturpolitik, in deren Rahmen ab 1990 in 15 Regionen Regionale Entwicklungsprogramme erstellt wurden,
- die IBA Emscher Park, auf deren Konzept weitere Ansätze aufbauen,
- die Regionalen Einzelhandelskonzepte als frühe Form einer kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene,
- der stadtreionale Kontrakt der Städteregion Ruhr 2003, der die zunehmende Zusammenarbeit im Ruhrgebiet symbolisiert und
- die Städteregion Aachen als verbindlichste Form interkommunaler Zusammenarbeit.

Einen Überblick über neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen bietet der Beitrag von *Bernd Mielke* und *Angelika Münter* (siehe unten). Abgesehen von der bereits erwähnten zunehmenden Ergänzung der formellen Planungsinstrumente durch informelle Ansätze erscheinen vier Trends besonders bemerkenswert:

- Die zunehmende Bedeutung von Bottom-up-Ansätzen macht das Selbstbewusstsein der Kommunen, die die Regionalentwicklung in ihre eigenen Hände nehmen wollen, deutlich.
- Auf staatlicher Seite gibt es einmal einen Trend, die regionale Selbstorganisation über Wettbewerbe anzustoßen, statt selbst Regionsgrenzen vorzugeben. Die Regionalisierte Strukturpolitik 1990 enthielt noch Empfehlungen für die regionale Gliederung, die von den Akteuren als Vorgabe verstanden wurden. Dieser Ansatz erwies sich als nur teilweise erfolgreich. Demgegenüber konnten sich bei den REGIONALE-Ausschreibungen beliebig zugeschnittene Regionen bewerben. Außerdem setzt das Land nicht mehr auf einen einzigen Ansatz, sondern unterstützt unterschiedliche Regionalisierungsansätze.
- Neben vielen informellen Ansätzen hat es zuletzt auch bei der formellen Planung neue Regionalisierungsansätze gegeben.
- Auch in anderen Bundesländern gibt es eine Vielzahl neuer Regionalisierungsansätze. Beispiele sind die vielfältigen regionalen Kooperationen „von unten“ in Niedersachsen und die Teilraumgutachten sowie Regionalmarketing und Regionalmanagement als weiche Instrumente der Landesplanung in Bayern.

Von der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL war das Thema „Neue Regionalisierungsansätze/neue Raumkategorien in NRW unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“ als Auftrag der Arbeitsgemeinschaft (AG) formuliert worden. Dieser Auftrag konnte nur teilweise erfüllt werden. Aufgrund begrenzter Arbeitskapazität hat sich die AG nicht mit „neuen Raumkategorien“ beschäftigt. Was die „besondere Berücksichtigung der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr“ angeht, so ist die AG zu dem Schluss gekommen, dass sich die erstmals im LEP 1995 dargestellte Metropolregion Rhein-Ruhr als regionaler Handlungsraum nicht hat durchsetzen können, sodass diese Region trotz faktisch enger Verflechtungen und einer Konzentration von Metropolfunktionen in diesem Raum als Handlungsraum bis heute nur auf dem Papier steht. Innerhalb des Metropolraums Rhein-Ruhr (im empirisch-analytischen Sinne) sind aber in jüngster Vergangenheit eine Reihe regionaler Kooperationen entstanden. Gerade im Ruhrgebiet und im Raum Köln-Bonn, die

lange Problemgebiete der regionalen Zusammenarbeit waren, ist eine dichte Kooperationslandschaft entstanden. Im IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) treten beide Regionen mittlerweile als „Metropole Ruhr“ bzw. „Metropolregion Köln/Bonn“ auf. Nachholbedarf hat noch der Raum Düsseldorf. Die AG ist der Meinung, dass wegen der fehlenden regionalen Identität auch in Zukunft freiwillige Kooperationen im Gesamttraum der Metropolregion Rhein-Ruhr nicht zu erwarten sind. Wir haben uns deshalb auf Regionalisierungsansätze in den beiden Teilräumen Ruhr und Köln/Bonn beschränkt bzw. beschränken müssen.

Beiträge, die sich auf Regionalisierungen innerhalb des Metropolraums Rhein-Ruhr beziehen, bilden den Schwerpunkt dieses Sammelbandes. Daneben werden aber auch neue Regionalisierungsansätze, die das ganze Land betreffen (wie z. B. die Kulturlandschaften) oder sich auf andere Teilräume Nordrhein-Westfalens beziehen (wie z. B. die Gewerbeflächenpoolmodelle im Kreis Kleve und im Märkischen Kreis), vorgestellt.

Die Mitglieder der AG haben im Laufe der ca. zweijährigen Arbeit aus unterschiedlichen Perspektiven mehrere neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen und ihre Einordnung in die vorhandenen Regionalstrukturen in Nordrhein-Westfalen untersucht. Eine umfassende Gesamtbetrachtung war allerdings mit den Arbeitskapazitäten der AG nicht möglich: Einmal konnten nicht alle neuen Ansätze einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden. Die Beiträge zum Regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) zeigen ferner, dass unterschiedliche Perspektiven verschiedener Betrachter zu einem Erkenntnisgewinn führen. Auch auf eine vergleichende Bewertung der neuen Regionalisierungsansätze musste verzichtet werden. Alle Beiträge wurden bei AG-Treffen diskutiert. Die Verantwortung für die Endfassung liegt jedoch bei den Autorinnen und Autoren.

Bevor der Fokus des Sammelbandes auf neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen gelegt wird, beschäftigt sich der erste Beitrag von *Klaus Einig* mit der Abgrenzung der Planungsräume der Regionalplanung im gesamten Bundesgebiet. Es folgt eine einleitende Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen (*Bernd Mielke* und *Angelika Münter*). Die nächsten drei Beiträge sind Regionalisierungen im Ruhrgebiet gewidmet. Zunächst stellen *Uta Hohn* und *Mario Reimer* verschiedene Regionalisierungsansätze in dieser Region vor; anschließend wird in den Beiträgen von *Susan Grotefels* und *Kerstin Lahme* sowie von *Stefan Greiving* aus unterschiedlichen Blickwinkeln auf die regionale Flächennutzungsplanung im mittleren Ruhrgebiet eingegangen. Die nächsten vier Beiträge beschäftigen sich mit unterschiedlichen neuen Regionalisierungsansätzen, die das ganze Land Nordrhein-Westfalen bzw. verschiedene Teilräume des Landes betreffen. *Michael Kuss*, *Christian Meyer* und *Mario Reimer* stellen das Instrument der REGIONALE in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn vor. Anschließend beschreibt *Stefan Greiving* Gewerbeflächenpoolmodelle in Nordrhein-Westfalen. Es folgen Beiträge zum Verhältnis der Pläne der Wasserwirtschaft und der gesamträumlichen Planung (*Lothar Finke*) sowie zum kulturlandschaftlichen Fachbeitrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zum Landesentwicklungsplan 2025 (*Peter Burggraaff*, *Klaus-Dieter Kleefeld* und *Elmar Knieps*). Der letzte Beitrag des Sammelbandes erweitert die räumliche Sichtweise wiederum auf das gesamte Bundesgebiet: *Michael Wolf* diskutiert die geänderten Anforderungen an die Raubeobachtung infolge der neuen Regionalisierungstendenzen. Schließlich werden in einem kurzen Fazit Schlussfolgerungen aus der Tätigkeit der Arbeitsgruppe gezogen (*Bernd Mielke*).

Klaus Einig

Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Institutionalisierung der Regionalplanung auf Landesebene
- 3 Regionalisierungsverfahren von Planungsregionen in den Ländern
- 4 Größenvergleich der Planungsregionen
- 5 Wie groß sollten Planungsräume der Regionalplanung sein?

Literatur

1 Einleitung

In gewisser Weise ist es der Initiative dreier kommunaler Spitzenverbände vor 45 Jahren zu verdanken, dass Regionalplanung heute flächendeckend betrieben wird. In Denkschriften sprachen sich damals der Landkreis-, der Städtetag und der Städtebund für diese bisher in Deutschland nicht verbreitete Form räumlicher Planung aus (Städtetag 1963, Städtebund 1963). Regionalplanung sollte in neu abzugrenzenden, das Bundesgebiet lückenlos erfassenden, funktionalen Planungsräumen mittlerer Ebene betrieben werden. In den neu zu etablierenden Planungsregionen galt es, durch Regionalplanung eine einheitliche Entwicklung und Planung des Raumes zu gewährleisten, eine ausgeglichene Besiedlung der Fläche zu fördern und gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (Pühl 1979: 46). In den 1960er Jahren und auch noch später fand der Gedanke einer flächendeckend betriebenen Regionalplanung nicht jedermanns Zustimmung. Kaum ein Land in der Bundesrepublik hatte schon Erfahrungen mit einer Raumordnung der mittleren Ebene, zwischen Land und Kommunen angesiedelt, sammeln können. Selbst der Bundesgesetzgeber sah in seinem ersten Entwurf des Bundesraumordnungsgesetzes von 1962 noch keine Verankerung der Regionalplanung vor. Erst das Drängen der kommunalen Spitzenverbände führte dazu, dass in Abs. 3 des § 5 BROG eine rahmenrechtliche Regelung für die Regionalplanung aufgenommen wurde (Ernst 1991: 27). Sie verpflichtet noch heute die Länder, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, wenn dies für Teilräume des Landes „geboten“ erscheint. Nach herrschender Meinung ist dies der Fall, sobald mehrere Einzugsbereiche von Oberzentren ein Landesterritorium tangieren (Gruber 1994: 26; Runkel 2001). Auf weitergehende Vorgaben zur flächendeckenden Einführung oder zur funktionalen Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung hat der Bundesgesetzgeber damals wie heute allerdings verzichtet. Entsprechend lassen sich alle Bemühungen zur Abgrenzung von Planungsräumen der mittleren Ebene seit Beginn bundesweiter Rahmengesetzgebung auf die Länder zurückführen. Die rechtliche Verankerung der Regionalplanung wird seit Ende der 1960er Jahre in Westdeutschland und in Ostdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre in erster Linie durch Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungsprogramme bestimmt.

In diesem Beitrag wird die Etablierung der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern als Institutionalisierung aufgefasst. Gefolgt wird damit einem neo-institutionalistischen Begriffsverständnis, das den Prozess der sozialen Selektion und Verankerung von Regeln und Regelsystemen als Institutionalisierung rekonstruiert (Barley, Tolbert 1997; Lawrence, Winn, Jennings 2001; Ostrom 2005; Tolbert, Zucker 1996). Träger der Regionalplanung werden in institutioneller Perspektive als Organisationen betrachtet. Die mit der Einführung der Regionalplanung unmittelbar verbundene Abgrenzung regionaler Planungsräume durch Landesgesetzgeber oder interorganisatorische Selbstorganisation soll hier als Regionalisierung bezeichnet werden (zum rechtlichen Begriffsverständnis siehe Wickel 2001). In diesem Sinne repräsentiert Regionalisierung die räumliche Seite eines umfassenderen Institutionalisierungsprozesses der Regionalplanung. Entsprechend lässt sich eine Planungsregion definieren als Territorium, für das regionalplanerische Kompetenzen – im Sinne von politischen Verfügungsrechten – festgelegt worden sind und Regionalpläne aufgestellt werden (Schmitz 1995: 824).

Nach traditioneller Lesart wird der Zuschnitt und die Flächengröße von Planungsregionen durch die zu erfüllenden Funktionen bestimmt (Benz, Fürst 2003: 17). In der Idealvorstellung des Bundesgesetzgebers soll eine Regionalplanungsregion die funktionsräumliche Arbeitsteilung eines Oberzentrums und seines Versorgungsbereichs abbilden (Runkel 2001). Betrachtet man Regionalisierungsprozesse allerdings im Detail, so wird erkennbar, dass funktionale Aspekte gegenüber politischen Machtfragen häufig eine zweitrangige Bedeutung bei der Abgrenzung von Planungsräumen spielen. Trotz der Präsenz von Machtaspekten beim Zuschnitt von Herrschaftsräumen ist es allerdings erstaunlich, in welchem Maße sich planungstheoretische Idealvorstellungen des Zuschnitts von Planungsräumen der regionalen Ebene in der deutschen Regionalplanung gegenüber kommunalpolitischen Interessen und sonstigen dominanten politischen Interessen haben behaupten können.

In der empirischen Planungsforschung wurde weder der Institutionalisierungs- noch der Regionalisierungsprozess der Regionalplanung bisher in umfangreicheren Studien Gegenstand vergleichender Forschung. Einen historischen Überblick der rechtlichen Verankerung der Regionalplanung in West- und Ostdeutschland liefern die Dissertationen von Wiechmann (1998) und Mecking (1995: 257 ff.). Für Westdeutschland ist die geschichtliche Entwicklung der Raumordnung bis Ende der 1980er Jahre in Länderstudien dargestellt (ARL 1991). Für Ostdeutschland dokumentiert die Untersuchung von Erbguth, Müller, Koch (1999) die erste Regionalisierungsphase der Regionalplanung von 1990–1998. Während die institutionelle Seite der Etablierung der Regionalplanung und ihres Wandels häufiger auch in Länderstudien thematisiert wird, finden sich quantitative Vergleiche der Planungsgebiete der Regionalplanung und ihrer Abgrenzungstatbestände nur selten. Generell gilt ein Vergleich von Planungsregionen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit als schwierig (Müller 1998: 232). Gehrmann (1979) hat einen indikatorenbasierten, umfassenden Vergleich der westdeutschen Planungsregionen zum Stand der 1970er Jahre durchgeführt. In seiner Diplomarbeit, die im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) entstanden ist, hat Pauli (2007) ein vergleichendes Ranking mit Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung für alle Planungsräume der Regionalplanung vorgelegt. Vergleichende Analysen auf der Basis von Raumordnungsregionen im Rahmen der Raumordnungsberichterstattung des Bundes beziehen bisher nur einen Teil der regionalen Planungsregionen ein. Durch Aggregation kleiner Planungsräume werden analytische Konstrukte für Zwecke der vergleichenden Raumbeobachtung gebildet. Insbesondere in Niedersachsen, aber auch für die Teilräume in Nordrhein-Westfalen werden zusammengesetzte Raumordnungsregionen gebildet. Ihr Nachteil: Sie repräsentieren nicht mehr das einzelne Planungsgebiet eines Regionalpla-

nungsträgers und gestatten daher auch keine genaueren Aussagen über die Ausprägung der Regionalplanung. Mit dem Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) ist im BBSR allerdings eine planungsregionsscharfe Raubeobachtung etabliert worden (Einig, Dora 2008), die in Zukunft sowohl über die konkrete Planungspraxis als auch über Trends der Raumentwicklung in den Planungsregionen der Regionalplanung berichten wird.

Dieser Beitrag basiert auf den Daten des ROPLAMO und gibt einen Überblick der flächendeckenden Institutionalisierung der Regionalplanung in Deutschland. Die Geschichte der Abgrenzung regionaler Planungsräume wird für jedes Land schlaglichtartig beleuchtet (Kap. 2). Gefragt wird danach, ob in den Ländern eher funktionale, auf Verflechtungsanalysen basierende Regionalisierungsansätze für Ober- oder Mittelbereiche zum Einsatz kommen oder vielmehr an tradierten Verwaltungseinheiten orientierte Grenzen bei der Einrichtung regionaler Planungsräume Berücksichtigung finden (Kap. 3). Im Anschluss wird ein Vergleich aller Planungsräume in Bezug auf ihre Flächengröße durchgeführt (Kap. 4) und abschließend diskutiert, ob die Planungsräume der Regionalplanung in Deutschland zu groß sind (Kap. 5).

2 Institutionalisierung der Regionalplanung auf Landesebene

Das Raumordnungsgesetz (ROG 1998) ordnet mit § 9 Abs. 1 eine Pflicht zur Regionalplanung für Flächenländer an. Aus der strikten, vom Bundesgesetzgeber gewählten Formulierung kann gefolgert werden, dass es zur Aufgabenwahrnehmung der Raumordnung zwingend gehört, Raumordnungspläne aufzustellen (Runkel 2001: 20). § 9 Abs. 1 ROG 1998 bestimmt, dass es sich bei Raumordnungsplänen um zusammenfassende Pläne handeln muss, also um Pläne, die in integrierender Weise die wichtigsten raumrelevanten Nutzungs- und Schutzfunktionen für ihren Geltungsbereich zusammenführen.

Weitergehende materielle Vorgaben des Bundesraumordnungsrechts zur Regionalplanung haben einen weiten Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber geschaffen, der nicht nur zu einer Organisationsvielfalt der Regionalplanung in den Ländern führte (Erbguth, Müller, Koch 1999: 145), sondern auch unterschiedliche Abgrenzungsstrategien regionaler Planungsräume ermöglichte. Alle Flächenländer in Westdeutschland haben im Nachgang zum 1965 in Kraft getretenen Bundesraumordnungsgesetz landesrechtliche Regelungen zur Regionalplanung erlassen und ihre Landesterritorien in regionale Planungsräume eingeteilt. Direkt nach der Wiedervereinigung sind die neu entstandenen Länder in Ostdeutschland ebenso verfahren.

2.1 Regionalplanung in Westdeutschland

Baden-Württemberg

Auf freiwilliger Basis wurden von 1958 bis 1968 in Baden-Württemberg durch interkommunale Zusammenarbeit insgesamt 20 regionale Planungsgemeinschaften etabliert. Eine ihrer Aufgaben war die Aufstellung regionaler Raumordnungspläne (Schmitz 1991: 85 f.). Das Regionalverbandsgesetz von 1971, das das Landesplanungsgesetz von 1962 novellierte, änderte die gesetzliche Grundlage für die räumliche Organisation der Regionalplanung und ersetzte die privatrechtlich organisierten Planungsgemeinschaften durch Regionalverbände. An ihre Stelle traten Anfang 1973 zwölf Regionalverbände, nachdem das Baden-Württembergische Landesplanungsgesetz vom 26.07.1971 das Landesgebiet in zwölf Planungsregionen unterteilt hatte. Von diesen Planungsräumen wird eine Region – Donau-Iller – grenzüberschreitend betrieben und erstreckt sich auch auf Bayerisches Staatsgebiet (§§ 7, 9, 28 LPIG). Die Regionalverbände haben eigene Planungsstellen eingerichtet.

Nach dem Ausbau der Regionalplanung in den 1970er Jahren versuchte die Landesregierung in den 1980er Jahren ihre Bedeutung eher wieder abzuschwächen. Sah das Landesplanungsgesetz von 1972 noch Mindestinhalte der Regionalplanung vor, legt das Landesplanungsgesetz von 1983 eher Maximalinhalte fest. Gravierende Änderungen der räumlichen Organisation der Regionalplanung ereigneten sich erst im Zusammenhang mit der Gründung von zwei speziellen Regionalverbänden.

1970 wurde der Raumordnungsverband Rhein-Neckar im Schnittstellenbereich der drei Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen durch einen Staatsvertrag gegründet. Die an ihm beteiligten drei Trägerorganisationen der Regionalplanung behielten für ihr Territorium den Kompetenztitel, eigene Regionalpläne aufzustellen. Ergänzend wird vom Raumordnungsverband Rhein-Neckar ein übergeordneter Raumordnungsplan erarbeitet, der auf diesen Regionalplänen aufbaut und ihre Festlegungen integriert. Dieses Modell einer zweistufigen Regionalplanung ist sonst nirgendwo in Deutschland anzutreffen (Wiechmann 1998: 90). Am 01.01.2006 trat als Rechtsnachfolger an die Stelle des Raumordnungsverbandes der Verband Region Rhein-Neckar und läutete damit auch ein Ende der zweistufigen Regionalplanung ein. Für den baden-württembergischen und den rheinland-pfälzischen Teilraum wird nur noch ein Regionalplan aufgestellt. Der hessische Teilraum wird aber weiterhin durch eine Überlappung geprägt. So gibt der Regionalplanentwurf der Region Südhessen für den Kreis Bergstraße die Festlegungen vor, die im Nachgang durch den Verband Region Rhein-Neckar übernommen werden.

Mitte der 1990er Jahre wurde auf dem Gebiet des wichtigsten Ballungsraumes von Baden-Württemberg durch das Gesetz zur Errichtung des Verbandes Region Stuttgart (GVRS) vom 07.02.1994 ein neuer Träger der Regionalplanung institutionell etabliert. An die Stelle des Regionalverbandes Mittlerer Neckar trat ein direkt vom Volk gewählter Verband mit erheblich ausgedehntem Pflichtaufgabenkatalog. Die neue Planungsinstitution ist in den identischen Grenzen der alten Planungsregion geschaffen worden.

Bayern

Das Bayerische Landesplanungsgesetz von 1970 sah eine flächendeckende Einteilung des Landes in Planungsregionen vor. Insgesamt 18 Planungsregionen wurden 1973 durch Verordnung (VO zur Einteilung von Bayern in Regionen – RegionenVO –) institutionalisiert. Eine Planungsregion – Donau Iller – wird zusammen mit Baden-Württemberg grenzüberschreitend betrieben.

Nach Art. 6 BayLPIG 1970 sind Regionale Planungsverbände die Träger der Regionalplanung. Sie sind nach Zweckverbandsrecht organisiert. Alle in einer Region gelegenen Gemeinden und Landkreise sind automatisch Mitglied der Planungsversammlung. Die Geschäftsstellen der Planungsverbände verfügen nur über sehr begrenzte Personalressourcen. Ursprünglich waren sie nicht zur Einrichtung eigener Planungsstellen berechtigt (Heigl, Hosch 1973, Art. 6, Anm. 11). Für die eigentliche Erarbeitung des Regionalplanentwurfs wurden deshalb Bezirksplanungsstellen bei den höheren Landesplanungsbehörden (Regierungen) eingerichtet. Da die Zahl der Planungsregionen die der Bezirksplanungsstellen deutlich überstieg, werden häufig mehrere Planungsregionen von einer Regierung personell betreut. Grundsätzlich unterliegen die Beschäftigten der Bezirksplanungsstellen aber den Weisungen bzw. Beschlüssen der Planungsverbände. Die Novellierung des BayLPIG von 1996 veränderte das Verhältnis zwischen Geschäftsstelle und Regierung empfindlich. Die Regionalplanungsstellen wurden mit den für die Landesplanung zuständigen Sachgebieten der Regierungen zusammengelegt und ein Regionsbeauftragter für das Schnittstellenmanagement zwischen Höherer Landes-

planungsbehörde und Planungsverbänden eingerichtet. Neben der Übernahme zentraler Planungsaufgaben soll ein Regionsbeauftragter dafür Sorge tragen, dass die Beschlüsse und Aufträge der Verbandsorgane bei der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans berücksichtigt werden.

Hessen

Das erste Hessische Landesplanungsgesetz (HLPIG) vom 04.07.1962 sah eine Aufgabenwahrnehmung der Regionalplanung durch kommunal verfasste Regionale Planungsgemeinschaften vor. Bis 1969 bildeten sich insgesamt zehn „allgemeine Planungsgemeinschaften“. Das novellierte HLPIG vom 18.03.1970 übertrug die Trägerschaft für die Regionalplanung auf Regionale Planungsgemeinschaften (§ 4 HLPIG). Ergänzend wurde im Landesraumordnungsprogramm von 1970 das Landesterritorium von Hessen flächendeckend in vier Planungsregionen und eine Großregion Mittel-Osthessen, bestehend aus zwei Teilregionen, eingeteilt (Nordhessen, Untermain, Starkenburg, Rhein-Main-Taunus, Teilregionen Mittelhessen und Osthessen). Die kreisfreien Städte und Landkreise, die ganz oder teilweise auf dem Gebiet dieser Planungsregionen verortet sind (LROP, Teil B, Ziffer 1), haben sich anschließend auf freiwilliger Basis zu sechs regionalen Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen. In jeder Planungsgemeinschaft besteht eine regionale Planungsstelle, deren Personal für die Erarbeitung des Regionalplanentwurfs verantwortlich ist. Durch Änderung des HLPG wurde 1978 die Großregion aufgehoben und die beiden Teilregionen wurden zu offiziellen Planungsregionen ernannt (Schirrmacher 1991: 172).

Die kommunal verfasste Regionalplanung wurde Anfang der 1980er Jahre in ein staatliches Organisationsmodell überführt. Mit dem „Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung“ vom 15.10.1980 wurden die regionalen Planungsgemeinschaften aufgelöst. Seitdem findet die Regionalplanung in drei Planungsregionen statt, die räumlich identisch sind mit den Regierungspräsidien Kassel, Gießen und Darmstadt. Innerhalb dieser Grenzen wurden zum 01.01.1981 die Planungsregionen Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen gebildet. Seit dieser Zeit blieben die Außengrenzen der regionalen Planungsräume unverändert.

Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen ist auch in Hessen der Regierungspräsident kein Träger der Regionalplanung, sondern die Regionale Planungsversammlung, deren Mitglieder von den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern gewählt werden. Bei den Regierungspräsidien wurden Geschäftsstellen eingerichtet, die die Arbeit der Planungsversammlung unterstützten und deren Personal mit der Erarbeitung des Regionalplans beauftragt ist.

Modifikationen der Binnengrenzen einer Planungsregion wurden erst durch die Übernahme des regionalen Flächennutzungsplans (RegFNP) in das hessische Landesplanungsrecht nötig. In der Planungsregion Südhessen musste neben dem flächendeckenden Regionalplan nun ein weiterer Raumordnungsplan für einen Teilraum der Region erarbeitet werden. Das vom Hessischen Landtag beschlossene Ballungsraumgesetz (BallrG) vom Dezember 2000 sieht eine gemeinsame Aufstellung eines RegFNP durch den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PV) und das Regierungspräsidium Darmstadt (RP) vor. Das geänderte Hessische Landesplanungsgesetz vom 11.09.2002 regelt die Arbeitsteilung zwischen Regionalplan und RegFNP (§13 HLPG). Der RegFNP wird für 75 Städte und Gemeinden erarbeitet, umfasst ein Gebiet von rund 2.500 Quadratkilometern Fläche und erreicht damit eine Größe, die in anderen Ländern auch Planungsräume der Regionalplanung erreichen. Im Dezember 2006 wurde der

Vorentwurf von der Verbandskammer des Planungsverbandes, im Februar 2007 von der Regionalversammlung Südhessen verabschiedet.

Nordrhein-Westfalen

Ursprünglich waren in Nordrhein-Westfalen drei Landesarbeitsgemeinschaften (Rheinland, Westfalen und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) für die Durchführung der Regionalplanung zuständig. Die Landesarbeitsgemeinschaften stellten selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts dar. In ihren Organen waren Repräsentanten der staatlichen Verwaltung wie Vertreter der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung repräsentiert. Verbindliche Gebietsentwicklungspläne wurden auf der Ebene von Teilabschnitten der Landesarbeitsgemeinschaften aufgestellt.

Im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen wurden am 08.04.1975 mit dem Gesetz zur Änderung der Landesplanung die Landesarbeitsgemeinschaften aufgelöst und die Aufgabe der Regionalplanung auf kommunal zusammengesetzte Träger übertragen, die räumlich der Ebene der Regierungsbezirke zugeordnet waren. Die regionalen Planungsräume stimmen seitdem mit den Grenzen dieser allgemeinen Landesmittelbehörde überein, in der ressortverschiedene Aufgaben gebündelt werden (Landesregierung NRW 1975: 24). Am 01.01.1976 wurden die Landesarbeitsgemeinschaften von den neu geschaffenen Bezirksplanungsräten als Träger der Regionalplanung ersetzt und insgesamt fünf Planungsregionen institutionalisiert (Düsseldorf, Münster, Arnsberg, Köln und Detmold). Die Regierungsbezirke wurden zum 01.04.1994 in Bezirksregierungen umbenannt. Sie sind nicht selbst Träger der Regionalplanung. Diese Funktion wird von den Bezirksplanungsräten wahrgenommen, die allerdings organisatorisch den Bezirksregierungen zugeordnet sind. Während die Bezirksplanungsräte für die Aufstellung und den Beschluss des Regionalplans verantwortlich zeichnen, wird der Planentwurf durch die Bezirksplanungsbehörde erarbeitet. Gegenüber dieser Behörde ist der Bezirksplanungsrat weisungsbefugt (Hütting, Hopp 2004). Im Gegensatz zu den ehemaligen Landesarbeitsgemeinschaften kann sich das Beschlussorgan des Regionalplans somit bei der Erstellung und Fortschreibung des Regionalplans das benötigte Fachwissen, die Raumkenntnis und das Kontaktnetzwerk der Bündelungsbehörde direkt zunutze machen. Mit dem Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. Modernisierungsgesetz) wurden am 01.01.2001 die bisherigen Bezirksplanungsräte durch die neu geschaffenen Regionalräte ersetzt. Für jeden der fünf Regierungsbezirke wurde ein Regionalrat eingerichtet.

Die Grenzen der Planungsregionen in Nordrhein-Westfalen repräsentieren keine Verflechtungsbeziehungen, sondern bilden ausschließlich die historischen Grenzen der Bezirksregierungen ab (Ritter 2006). Aufgrund ihrer Größe wird in allen Bezirksregierungen – außer Düsseldorf – der Regionalplan in Teilabschnitte aufgeteilt. Für jeden Teilabschnitt wird ein eigenständiges Planverfahren durchgeführt. Jeder Teilabschnitt wird gesondert durch die oberste Landesplanungsbehörde genehmigt. Theoretisch müsste ein Teilabschnittsplan somit einen eigenständigen Regionalplan repräsentieren. In Nordrhein-Westfalen hat sich aber die Praxis durchgesetzt, je Bezirksregierung nur von einem Regionalplan zu sprechen, der sich aus mehreren Teilabschnitten zusammensetzt.

Nach § 7 Abs. 1 S. 2 ROG 1998 sind auch Teilpläne zulässig. Durch ihre Bezeichnung als Teilplan hat der Bundesgesetzgeber verdeutlicht, „dass sie Teil eines zusammenfassenden Raumordnungsplans sind, was nicht hindert, dass sie rechtlich als selbstständiger Plan ausgestaltet werden können und der Gesamtplan zeitlich dem Teilplan folgt“ (Runkel 2001: 20). Da es in Nordrhein-Westfalen aber nur Pläne für Teilabschnitte gibt, die rechtlich als selbstständige Pläne institutionalisiert sind, und darauf aufbau-

ende, die gesamte Bezirksregierung umfassende integrierte Gesamtpläne fehlen, werden in diesem Beitrag die Teilabschnittspläne nicht als Bestandteile eines umfassenderen Regionalplans angesehen, sondern in der Analyse als einzelne, rechtlich individuell in Kraft gesetzte Raumordnungspläne untersucht.

Während die Außenabgrenzung der Planungsräume langfristig stabil blieb, sind auf der Ebene der Teilabschnitte Veränderungen des Regionszuschnitts erfolgt. Aktuell werden im Planungsraum Köln drei Teilabschnitte unterschieden (Köln, Bonn, Aachen), im Planungsraum Münster zwei (Münsterland, Emscher-Lippe), in der Planungsregion Detmold zwei (Oberbereiche Paderborn und Bielefeld) und im Planungsraum Arnsberg vier (Oberbereiche Dortmund östlicher Teil, Dortmund westlicher Teil, Siegen sowie Bochum und Hagen). Nur für das Gebiet der Bezirksregierung Düsseldorf wird ein flächendeckender integrierter Regionalplan aufgestellt.

Etwa 30 Jahre blieb der Zuschnitt der Planungsregionen auf der Ebene der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen konstant. Erst die Integration des regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) in das Raumordnungssystem von Nordrhein-Westfalen und die Institutionalisierung eines zusätzlichen Planungsraums im Ruhrgebiet änderten diesen Zustand.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit, das 2004 in Kraft trat, wurde der RFNP aus dem Bundesraumordnungsrecht übernommen und in das Landesplanungsrecht von Nordrhein-Westfalen eingeführt (s. hierzu auch Grotefels und Greiving, in diesem Band). Durch Artikel 1 dieses Gesetzes wurde das Landesplanungsgesetz um die §§ 10a und 10b ergänzt, die den Einsatz des RFNP zum Inhalt haben. Diese Regelungen wurden bei der Novellierung des Landesplanungsgesetzes am 03.05.2005 übernommen. Verbindlich regeln nun die §§ 25, 26 und 50 LPlG den Einsatz des RFNP in Nordrhein-Westfalen. Danach kann ein RFNP nur in verdichteten Räumen und bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen aufgestellt werden (§ 25 Abs. 1 Satz 1 LPlG). Der räumliche Geltungsbereich des § 25 wird auf die Gemeinden des Regionalverbandes Ruhr und die angrenzenden Nachbargemeinden beschränkt (§ 26 Abs. 1 Satz 2 LPlG). Allerdings eröffnet § 35 mit einer Experimentierklausel die Möglichkeit, den RFNP auch in anderen Regionen zu erproben. Diese Klausel gilt allerdings nur zeitlich beschränkt. Der RFNP soll nach dem aktuellen Entwurf des LPlG allerdings nicht auf Dauer erhalten bleiben.

Zur Aufstellung eines RFNP müssen sich mindestens drei benachbarte Gemeinden zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen. In Nordrhein-Westfalen haben Ende 2005 die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen eine Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ zur Aufstellung eines RFNP gegründet. Da sich in NRW keine weiteren Gemeinden zu einer Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans zusammengefunden haben, wird es zukünftig bei einem einzigen RFNP im Landesgebiet bleiben.

Ergänzend zu den bestehenden fünf Planungsräumen der Regionalplanung auf der Ebene der Bezirksregierungen trat 2007 mit dem Ruhrgebiet ein zusätzlicher Planungsraum hinzu. Die Planungsregion Ruhrgebiet umfasst eine Fläche von etwa 13 % der Gesamtfläche Nordrhein-Westfalens. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens hatte 2006 einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem die Regionalplanung von den für das Ruhrgebiet zuständigen Bezirksregierungen auf den Regionalverband Ruhr (RVR) übertragen werden sollte. Das Gesetz wurde am 05.06.2007 durch den Landtag beschlossen. Die Übertragungsregelung tritt allerdings erst in der zweiten Hälfte von 2009 in Kraft. Das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr setzt sich aus Teilen der Bezirksregierungen Düsseldorf, Münster und Arnsberg zusammen. In ihrem Kernraum liegt die Planungsre-

gion „Städteregion Ruhr“, für die sich ein RFNP im Aufstellungsverfahren befindet. Langfristig muss der RFNP der Ruhrgebietsstädte in den räumlich umfassenden Regionalplan des Ruhrgebietes integriert werden.

Niedersachsen

In Niedersachsen wurden zuerst vorläufig abgegrenzte funktionale Raumeinheiten, wie Arbeitsmarkregionen und Einkaufsbereiche, durch die Landesregierung institutionalisiert, die einem oder mehreren Schwerpunkträumen des Landesplanungsprogramms entsprachen. 1973 wurden vierzehn Entwicklungsräume eingerichtet, die bestehende Kreisgrenzen beachteten (Weyl 1991). Anfang 1974 wurden dann zwei Großraumverbandsbereiche (Braunschweig und Hannover) und acht Regierungs- bzw. Verwaltungsbezirke (Aurich, unter Beachtung bestehender Kreisgrenzen) als Planungsregionen institutionalisiert (Seggermann 2009). Träger der Regionalplanung waren neben den Oberen Landesplanungsbehörden auf der Ebene der Bezirke die Region Hannover und die beiden Großraumverbände. Durch Gesetz vom 14.12.1962 wurde der Verband Großraum Hannover geschaffen und ihm bereits die Regionalplanungskompetenz übertragen.

Durch Änderung des Landesplanungsgesetzes im Dezember 1973 wurde die Zuständigkeit für die Regionalplanung von der Bezirksebene auf kommunale Gebietskörperschaften übertragen. Zukünftig sollte jeweils der einzelne Landkreis bzw. die einzelne kreisfreie Stadt für ihr Gebiet Träger der Regionalplanung sein (§ 7 Nds. Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i. d. F. vom 02.01.1978). In den kreisfreien Städten sollte der Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzen. Aber erst 1978 konnten diese neuen Planungsträger mit dem Vollzug der Kreisgebietsreform landesweit etabliert werden (von Hinüber 1981: 98). Am 28.06.1977 wurde das Gesamtpaket der Kreis- und Bezirksreformen als Aches Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom Landtag verabschiedet. Aus bisher acht Regierungs-/Verwaltungsbezirken wurden vier, aus 60 Kreisen 37 und aus 15 kreisfreien Städten neun (Abendroth 1980: 16). Leitbild der Kreisreform, wie es die Begründung formulierte, ist ein Landkreis, „der sich auf seine eigentlichen, überörtlichen Aufgaben konzentrieren, die ihm obliegenden Planungs- und Entwicklungsaufgaben übernehmen und sie im Rahmen einer schwerpunktbildenden Gesamtkonzeption kommunalpolitisch, organisatorisch und finanziell realisieren kann“ (Nds. Landtagsdrucksache 8/1000, Ziff. 4.4). Ein Kreis, der dies leistet, braucht eine Mindesteinwohnerzahl. Sah die SPD-Landesregierung zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens noch ein Optimum von 150.000 Einwohnern je Landkreis als Zielgröße vor, so senkte die spätere CDU-FDP-Koalition diesen Richtwert im weiteren Verfahren auf 100.000 Einwohner ab (Götz, Petri 1980: 44). Erklärtes Ziel war, den Verlust an Überschaubarkeit und Bürgernähe durch zu groß geschnittene Kreisgebiete zu verhindern (Nds. Landtagsdrucksache 8/1000: 38 ff., Ziff. 4.5, 4.8). Im Ergebnis des gesetzlichen Regionalisierungsprozesses standen 46 Regionalplanungsräume fest (36 Kreise, 8 kreisfreie Städte, die kreisangehörige Stadt Göttingen und der Großraum Hannover).

Ursprünglich hatte sich auch die Landesplanung für die Übertragung der Regionalplanung auf die Landkreisebene ausgesprochen. Dies allerdings bevor die geplante Kreisneugliederung auch entschieden und umgesetzt war (Peithmann 1996: 307). Prinzipiell war ja eine deutliche Vergrößerung der Landkreise geplant und eine Reduktion auf etwa 15 Landkreise vorgesehen. Nach der Reform durch die CDU-FDP-Koalition blieb die Zahl kleiner Kreise hoch und geringe Flächengrößen typisch. Die Kreisgebietsgrößen bewegten sich zwischen 540 km² (Peine) und 2.860 km² (Emsland).

Der kleinräumige Zuschnitt der Landkreise setzte der Regionalplanung enge Grenzen. Eine Regulierung von Stadt-Umland-Konflikten ist in den meisten Räumen durch recht-

liche Verankerung der kreisfreien Städte als eigenständige Träger der Regionalplanung unmöglich geworden. So sind die kreisfreien Städte in den Kreistagen der sie umgebenden Landkreise nicht mehr am politischen Beschluss der Regionalpläne beteiligt. Früh wurde erkannt, dass eine kreisbasierte Regionalplanung übergemeindliche Abstimmungs- und Verflechtungsprobleme kaum zu lösen vermag (Peithmann 1996: 307; Hesse 2006). Interessanterweise sprechen sich heute vor allem die kreisfreien Städte für diesen Institutionalisierungsansatz aus, obwohl dadurch eine Steuerung von Suburbanisierungsprozessen durch die Regionalplanung faktisch ausgehebelt wird. Sind die kreisfreien Städte nicht in eine Kreisplanungsregion integriert, können die Umlandkommunen der „Kragenkreise“ weitgehend selbst über ihre Entwicklung bestimmen. Der mächtige Einfluss eines Oberzentrums bzw. einer großen Kernstadt ist dann auf die Beteiligung am Aufstellungsverfahren eines Nachbarregionalplans beschränkt. Ein direkter Einfluss auf den Kreisregionalplan ist ausgeschlossen. Experten haben diesen Institutionalisierungsansatz eher kritisiert (Hesse 2006). Zu kleine Gebietseinheiten befördern eher eine lokale Kirchturmpolitik (Götz, Petri 1980: 53). Außerdem ist die geringe Flächengröße und Einwohnerzahl der meisten Planungsräume nicht mit § 5 Abs. 3 ROG vereinbar (Blümel 1975: 18).

Per Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ vom 27.11.1991 wurde eine Planungsregion in einem Raum etabliert, wo bereits von 1973 bis 1978 ein Verband Großraum Braunschweig existiert hatte (Seggermann 2009). Der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ ist Träger der Regionalplanung und durch den Zusammenschluss von drei kreisfreien Städten und fünf Landkreisen entstanden.

Die Planungsregionslandschaft von Niedersachsen erhielt Ende der 1990er Jahre durch eine Initiative der damaligen Hauptverwaltungsbeamten der Landeshauptstadt Hannover (LHH), des Landkreises Hannover (LKH) und des Kommunalverbandes Großraum Hannover (KGH) zur Gründung eines Regionalkreises eine Neuerung. Die Idee wurde von der Landesregierung aufgegriffen. Am 16.05.2001 beschloss der niedersächsische Landtag das Gesetz zur Bildung der Region Hannover. Am 01.11.2001 wurde die Region Hannover als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet und die Trägerschaft der Regionalplanung auf diese regionale Gebietskörperschaft übertragen. Der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Großraum Hannover wurden aufgelöst. Die neue Region ist Rechtsnachfolgerin des Landkreises und des Kommunalverbandes und umfasst das Gebiet des ehemaligen Landkreises und der Landeshauptstadt Hannover. In direkten Wahlen bestimmt die Bevölkerung die Zusammensetzung der Regionsversammlung.

Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz war das erste Land in Westdeutschland, das in einem Landesplanungsgesetz definierte, was unter einem Planungsraum der Regionalplanung zu verstehen ist (§ 14 Abs. 1 RPfLPIG von 1966). Die konkrete Abgrenzung der Planungsräume delegierte das Landesplanungsgesetz an das Landesentwicklungsprogramm. Ein Teil dieses Programms, der im Gegensatz zum restlichen Plan als sogenanntes „Landesregionengesetz“ (LRegG) vom 16.03.1967 isoliert in Kraft trat, grenzte insgesamt neun Planungsregionen ab: Mittelrhein, Westerwald, Westeifel, Mosel-Saar, Rheinhessen, Nahe, Vorderpfalz, Südpfalz und Westpfalz. Der räumliche Zuschnitt dieser Planungsräume wurde in der Folgezeit lediglich durch zwei Landesverordnungen vom 17.05.1969 und 06.06.1972 geringfügig verändert, um eine Grenzanpassung an die in der Territorialreform neu geschaffenen Gebietskörperschaften zu erreichen (Brenken, Schefer 1983).

Rheinland-Pfalz war damit in Westdeutschland das erste Land mit einer flächendeckend betriebenen Regionalplanung. Zehn Jahre später machte die zweite Phase der Regionalplanung in Rheinland-Pfalz eine Änderungen des Regionengesetzes und des Landesplanungsgesetzes notwendig. Nachdem die erste Generation von Regionalplänen sehr konkrete Langfristplanungen erarbeitet hatte, sollte in der zweiten Phase der Regionalplanung die Aufgabe der Regionalplanung in größeren Planungsräumen effektiver wahrgenommen werden (Brenken, Schefer 1983). Die Zahl der Planungsregionen wurde von neun auf fünf reduziert (§§ 15 Abs. 1, 28 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 LPlG 1975 i. V. m. § 1 Nr. 3 2. DVO zum LPlG 1975). Nur die Region Westpfalz blieb von Grenzänderungen unberührt. Insgesamt wurden acht Planungsregionen zu neuen Planungsräumen fusioniert: Mittelrhein und Westerwald, Westeifel und Mosel-Saar, Rheinhessen und Nahe sowie Vorderpfalz und Südpfalz. Die Neuabgrenzung der Planungsräume orientierte sich an den Verflechtungsbereichen der fünf Oberzentren Koblenz, Trier, Mainz, Ludwigshafen und Kaiserslautern. Überlappungen von Gebieten konnten zwar vermieden, aber nicht gänzlich ausgemerzt werden. So gehört die Stadt Worms zwei Planungsregionen an.

Die flächendeckend eingerichteten Planungsgemeinschaften sind öffentlich-rechtliche Pflichtverbände und Träger der Regionalplanung. Für die technische Erarbeitung der Regionalplanentwürfe steht kein eigenes Personal zur Verfügung, sie obliegt seit 1974 Planungsstellen bei den zuständigen Bezirksregierungen. Diese unterliegen allerdings der Weisung durch die Planungsgemeinschaften. Keine gebietlichen Veränderungen für die Regionalplanung brachte die Abschaffung der Regierungsbezirke in Rheinland-Pfalz im Jahr 1999.

Im Jahr 2005 reduzierte sich die Anzahl regionaler Planungsgemeinschaften auf vier. Am 01.01.2006 wurde der Verband Region Rhein-Neckar durch Zusammenlegung der Planungsgemeinschaft Rheinpfalz und des baden-württembergischen Regionalverbandes Rhein-Neckar-Odenwald (bis 2003 Unterer Neckar) gegründet. Dies geschah auf der Basis des Staatsvertrages zwischen den Ländern Rheinland-Pfalz, Hessen und Baden-Württemberg über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 26.07.2005. Traditionell wurde in diesem Raum durch den Raumordnungsverband Rhein-Neckar die Aufgabe der Regionalplanung grenzüberschreitend wahrgenommen. Allerdings war es in der Vergangenheit nicht möglich, ländergrenzenüberschreitend nur einen Regionalplan aufzustellen. Im neuen Verband Region Rhein-Neckar, der an die Stelle des alten Raumordnungsverbandes tritt, wird nur noch ein Regionalplan für die gesamte Planungsregion aufgestellt werden. Eine Überlappung wird allerdings noch zum hessischen Teil der Region bestehen bleiben. Aufgrund des fortgeschrittenen Entwurfsstadiums des Regionalplans Südhessens wird der Kreis Bergstraße, der eigentlich als hessischer Teil zum Verbandsgebiet der Region Rhein-Neckar gehört, durch die hessische Regionalplanung beplant. Der Verband Region Rhein-Neckar hat gegenüber dem Träger der Regionalplanung in Südhessen allerdings ein Vorschlagsrecht.

Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist das einzige Land in Deutschland, in dem die Regionalplanung direkt durch eine oberste Landesplanungsbehörde wahrgenommen wird (§§ 7, 8 LPlG 1971). Diese Tradition geht weit zurück und hat ihre Wurzeln in den frühen 1960er Jahren (LPlG vom 05.07.1961). Per Gesetz wurde das Land flächendeckend in fünf Planungsregionen (Planungsräume I bis V) unterteilt (§ 13 Landesentwicklungsgrundsatzgesetz (LEntwGrG) vom 11.04.1971).

Für die einzelnen Planungsregionen existieren keine eigenständigen Regionalparlamente bzw. Regionalversammlungen, vielmehr sah das Landplanungsgesetz (§ 10 LPiG 1971) nur einen landesweit zuständigen Landesplanungsrat vor, gebildet bei der Landesplanungsbehörde und mit Vertretern der kommunalen Landesverbände (Pühl 1979: 33). Dieser Landesplanungsrat ist für alle fünf Planungsregionen zuständig.

Bereits 1967 konnte für den Planungsraum IV der erste durch das Land aufgestellte Regionalplan rechtswirksam werden. Mit zeitlicher Verzögerung traten die Regionalpläne für die anderen Planungsregionen in Kraft (1975 Planungsraum I, 1976 Planungsraum V und III sowie 1977 Planungsraum II) (Koch 1991: 375).

Neben den fünf Planungsräumen muss auf Stadt-Umland-Ebene ein weiterer Planungsraum unterschieden werden. Für den durch einen Zweckverband gebildeten Verband Kieler Umland, bestehend aus der Landeshauptstadt und Teilgebieten mehrerer Landkreise, wurde die Aufstellung eines im Landesplanungsrecht nicht vorgesehenen Regionalbezirksplans ermöglicht. Die Aufstellung und Fortschreibung dieses Raumordnungsplans waren allerdings von der Genehmigung der Landesplanungsbehörde abhängig (§ 4 Abs. 3 der Verbandssatzung). Die Ziele dieses Plans wurden in den staatlichen Regionalplan für den Planungsraum III übernommen. Im Falle abweichender Festlegungen hätte sich der Regionalbezirksplan unterzuordnen.

Saarland

Das Saarland hat keine Regionalplanung eingeführt. Allerdings erreichen die Landesentwicklungspläne in verschiedenen Festlegungsbereichen eine räumliche Konkretetheit (z. B. Ausweisung von Vorranggebieten), die mit der von Regionalplänen vergleichbar ist. Auch das Landesterritorium selbst ist von seiner Flächengröße mit anderen Planungsräumen der Regionalplanung durchaus vergleichbar.

Hamburg und Bremen

Die Planungsgesetze der Länder Bremen und Hamburg sehen keine Regionalplanung vor. In beiden Stadtstaaten ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan.

2.2 Regionalplanung in Ostdeutschland

In Ostdeutschland war die Einführung einer Regionalplanung nach westdeutschem Vorbild im Zuge der Wiedervereinigung erst nach Bildung der Länder möglich. Deren Gründung wurde mit den Landtagswahlen vom 14.10.1990 vollzogen. Eine weitere entscheidende Vorbedingung für die rechtliche Einführung der regionalen Planungsebene war die Anerkennung der Geltung des Raumordnungsgesetzes auf DDR-Territorium. Mit Wirkung vom 01.07.1990 wurde das ROG durch die Volkskammer der DDR in Ostdeutschland in Kraft gesetzt. Nachdem diese rahmenrechtlichen Bedingungen geschaffen waren, konnten die neuen Länder jeweils für ihr Staatsterritorium die Initiative ergreifen und jene landesrechtlichen Regelungen erlassen, die für die Institutionalisierung einer Regionalplanung und die Regionalisierung von Planungsräumen als notwendig angesehen werden. An die Stelle der planwirtschaftlich organisierten Territorialplanung auf mittlerer Verwaltungsebene, in deren Rahmen für die Bezirke der DDR mittel- bis langfristige Regionalpläne erarbeitet und eine territoriale Koordination von Großvorhaben praktiziert wurde (Neumann 1990), trat im Verlauf der 1990er Jahre in allen neuen Ländern eine demokratisch legitimierte und rechtsstaatlich organisierte regionale Raumordnung auf Teilraumbene (Scholz 1991).

Brandenburg

Mit den Kommunalwahlen vom 05.12.1993 trat in Brandenburg die Kreisgebietsreform in Kraft. Die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte wurde deutlich reduziert und größere Verwaltungseinheiten wurden eingerichtet. Damit war Brandenburg das erste ostdeutsche Land, das den Zuschnitt der Landkreise grundsätzlich neu geregelt hatte (Büchner, Franske 2001: 9). Auf dieser Gebietsneuordnung aufbauend, wurden mit dem Gesetz für die Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung 1993 fünf Regionen abgegrenzt (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BbgRegBkPlG): Havelland-Fläming Oderland-Spree Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim und Lausitz-Spreewald.

Die staatliche Aufgabe Regionalplanung wurde als Teil der Landesplanung Regionalen Planungsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung et al. 2004). In allen Planungsregionen wurden Regionale Planungsgemeinschaften eingerichtet. Für die Durchführung der Regionalplanung sind in den Planungsgemeinschaften eigene Planungsstellen zuständig, deren Kosten durch das Land getragen werden (§ 10 BbgRegBkPlG).

Mecklenburg-Vorpommern

Das Landesplanungsgesetz von 1992 hat vier Planungsregionen festgelegt (§ 12 Abs. 1 LPlg M-V): Mecklenburgische Seenplatte, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Vorpommern und Westmecklenburg.

In Mecklenburg-Vorpommern wird die Regionalplanung von Regionalen Planungsverbänden als Trägern wahrgenommen. Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und Zusammenschlüsse der Landkreise und kreisfreien Städte der jeweiligen Region. Für Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans ist die regionale Planungsversammlung verantwortlich, die dabei durch Geschäftsstellen der staatlichen Ämter für Raumordnung und Landesplanung personell unterstützt wird.

In Reaktion auf den erheblichen Bevölkerungsrückgang und die angespannte Finanzsituation der öffentlichen Hand schlug die neu gewählte Landesregierung 2002 eine umfassende Kreisneuordnung vor. Bereits die Kreisreform aus dem Jahr 1994 hatte die Anzahl der Landkreise von 32 auf 12 reduziert; diese und die sechs kreisfreien Städte sollten nun in vier Regionalkreisen zusammengefasst werden. Die fünf regionalen Planungsverbände wären aufgelöst und die Trägerschaft der Regionalplanung auf die Regionalkreise übertragen worden. Auf Betreiben der PDS, dem Koalitionspartner der SPD, wurde durch Aufteilung der Planungsregion Vorpommern in zwei Regionalkreise aus dem 4-Kreis- ein 5-Kreis-Modell. Drei bereits bestehende Planungsregionen wären bei dem 5-Kreis-Modell erhalten geblieben. Nur die Planungsregion Vorpommern wäre in zwei Regionalkreise Nordvorpommern-Rügen und Südvorpommern unterteilt worden.

Am 05.04.2006 beschloss der Landtag in Mecklenburg-Vorpommern knapp die umfassende Kreisneuordnung in Form des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes (VwModG). Die Einrichtung der fünf Regionalkreise sollte 2009 in Kraft treten. Beim Landesverfassungsgericht wurde durch elf der zwölf Kreise Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Verfassungsgericht in Greifswald erklärte das Verwaltungsmodernisierungsgesetz für verfassungswidrig, was zum Scheitern der Kreisgebietsreform führte (LVerfG M.-V., Urteil vom 27.07.2007, S. 56).

Kurz darauf wurde ein neuer Anlauf zur Kreisreform durch ein Konzept der Landesregierung, welches bis 2011 umgesetzt werden soll, eingeleitet (Pressemitteilung des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern; 27.11.2007). Für die zukünftige Bildung von Regionalkreisen wurden Orientierungswerte festgelegt. Danach soll ein Regi-

onalkreis eine Maximalgröße von 4.000 km² nicht überschreiten und eine Minimalgröße der Bevölkerung in 2020 von 175.000 Einwohnern je Kreis nicht unterschreiten.

Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wurde die Regionalplanung zuerst auf der Ebene der drei Regierungsbezirke institutionalisiert. Sachsen-Anhalt war damit das einzige Land in den neuen Ländern, das sich für ein staatliches Organisationsmodell der Regionalplanung entschied (Erbguth, Müller, Koch 1999: 156). Träger der Regionalplanung waren die Regierungsbezirke als obere Landesplanungsbehörde (§§ 7 Abs. 1, 2 Abs. 4 LPIG Sachsen-Anhalt). Die Regierungsbezirke wurden durch Beschluss der Landesregierung im Jahr 1992 eingerichtet. Am 02.06.1992 trat das Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt in Kraft. Dieses Gesetz enthielt mit Art I das Landesplanungsgesetz von Sachsen-Anhalt, welches den Gegenstand der Regionalplanung in den §§ 5–7 regelt. Als Planungsregionen der Regionalplanung fungierten die Regierungsbezirke Dessau, Magdeburg und Halle. Diese Regierungsbezirke wurden allerdings zum 01.01.2004 aufgelöst.

Die staatliche Organisationsform überlebte die erste Reformphase der Regionalplanung in Sachsen-Anhalt allerdings nicht und wurde im Rahmen einer Landesinitiative zur Kommunalisierung der Regionalplanung abgeschafft. Die fünf Regionen, die sich im Rahmen des Regionalisierungsprozesses der Strukturpolitik herausgebildet hatten, sollten nach Auffassung des Landesgesetzgebers auch zu Raumordnungsträgern weiterentwickelt werden (Landtag Sachsen-Anhalt 1997, Drucks. 2/4206: 24 f.). Mit dem am 28.04.1998 in Kraft getretenen Landesplanungsgesetz wurden Regionale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung eingeführt. Vertreter der Planungsgemeinschaften sind Landkreise und kreisfreie Städte. Gleichzeitig sah das Gesetz eine Regionalisierung von nunmehr fünf regionalen Planungsräumen vor (Altmark, Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Halle und Harz).

Änderungen des Zuschnitts dieser Planungsregionen wurden erst durch die am 01.07.2007 in Kraft getretene zweite Kreisgebietsreform erforderlich. Aufbauend auf der ersten Kreisgebietsreform von 1994 wurde die zweite Kreisreform am 06.10.2005 durch Gesetz vom Landtag Sachsen-Anhalts beschlossen und die Anzahl der Landkreise von bisher 21 auf elf verringert. Dabei entstanden neun neue Landkreise durch Fusionen, während der Altmarkkreis Salzwedel und der Landkreis Stendal ebenso wie die kreisfreien Städte Halle und Magdeburg in ihrer bisherigen Form erhalten blieben. Das Gebiet des Landkreises Anhalt-Zerbst wurde auf drei Landkreise und die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau aufgeteilt. Die Änderung der Kreisgrenzen erzwang auch eine Gebietsanpassung der Planungsregionen. Das Ziel der Landesregierung bestand allerdings darin, die fünf bestehenden Planungsregionen möglichst wenig zu verändern.

Eine provisorische Anpassung in der Übergangszeit nach dem In-Kraft-Treten der Kreisgebietsreform zum 01.07.2007 sollte ein Vorschaltgesetz vom 20.06.2007 erreichen, dessen Regelungen anschließend durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 19.12.2007 übernommen wurden und das heute die Zugehörigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte zu den einzelnen Planungsregionen regelt.

Sachsen

In Sachsen wurde das Staatsgebiet 1992 durch das sächsische Landesplanungsgesetz in fünf Planungsregionen der Regionalplanung unterteilt (§ 9 LpG Sachsen), in denen kommunal verfasste regionale Planungsverbände Träger der Regionalplanung sind (Südwestsachsen, Westsachsen, Oberes Elbtal-Osterzgebirge, Chemnitz-Erzgebirge,

Oberlausitz-Niederschlesien). Sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und werden von Vertretern der Landkreise und kreisfreien Städte repräsentiert. Die Durchführung der eigentlichen Regionalplanung übernahmen Regionale Planungsstellen, in denen staatliches Planungspersonal den Verbänden durch das Land zur Verfügung gestellt wurde, das allerdings nach den Weisungen ihres kommunalen Auftraggebers, den Planungsverbänden, arbeitet. Organisationsrechtlich waren die Planungsstellen den staatlichen Umweltfachämtern angegliedert. 2005 wurden die Umweltfachämter in die Regierungspräsidien integriert und die Regionalen Planungsstellen durch Änderung des Landesplanungsgesetzes 2006 aufgelöst. Ihr bisher staatliches Personal wurde durch Kommunalisierung in die Verantwortung der Planungsverbände überführt.

Die Regionalisierung der räumlichen Grenzen der regionalen Planungsräume hatte in Sachsen bis 2008 Bestand. Mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (SächsKrGebNG) vom 29.01.2008 wurde im Artikel 7 auch das Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) geändert und damit die Anzahl der Planungsregionen von fünf auf vier reduziert. Die Kreisgebietsreform Sachsen 2008 trat mit Wirkung vom 01.08.2008 in Kraft. Die Planungsverbände Südwestsachsen und Chemnitz-Erzgebirge wurden entsprechend zum 01.08.2008 aufgelöst und zum neuen Regionalen Planungsverband „Südsachsen“ fusioniert, der durch die Einbeziehung des bislang zum Regionalen Planungsverband Westsachsen gehörenden Altkreises Döbeln noch eine zusätzliche Erweiterung erfuhr. Der Regionale Planungsverband Südsachsen wurde als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach § 9 Abs. 2 Satz 1 SächsLPlG neu gebildet. Verlierer der Gebietsreform ist der Planungsverband Westsachsen, der größere Teile des oberzentralen Versorgungsbereichs von Leipzig abtreten musste.

Thüringen

Von allen neuen Ländern hat Thüringen als erstes ein Landesplanungsgesetz erlassen. Vorbilder waren die landesrechtlichen Regelungen in Hessen und Bayern. Das Landesplanungsgesetz (ThLPlG) vom 17.07.1991 trat am 05.08.1991 in Kraft. Es institutionalisiert auch die vier Planungsräume der Regionalplanung (§ 4 Abs. 1 ThLPlG), die im selben Jahr durch eine Landesverordnung räumlich abgegrenzt wurden (Thüringer Verordnung über die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen im Land Thüringen – Landesregionenverordnung – LRegVO). Die Einteilung des Landesgebietes in die Planungsregionen Nordthüringen, Ostthüringen, Mittelthüringen und Südthüringen (später Südwestthüringen) hat seitdem Bestand. Die Planungsräume sind überlappungsfrei regionalisiert und kreisscharf abgegrenzt.

Eine Neuabgrenzung der Planungsräume wurde erst nach der Kreisgebietsreform notwendig. Nachdem das Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (ThürNGG) am 01.07.1994 in Kraft trat, reduzierte sich die Zahl der Kreise von 35 auf 17 und die Zahl der kreisfreien Städte erhöhte sich von fünf auf sechs. Die Zusammenlegung und Neubildung von Landkreisen hatte auch Folgen für die Abgrenzung der Planungsregionen in Thüringen. Die Zuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte nach der Kreisreform zu einzelnen Planungsregionen regelte die Erste Verordnung zur Änderung der Landesregionenverordnung vom 11.05.1994.

In den Planungsregionen sind Regionale Planungsgemeinschaften – als Körperschaften öffentlichen Rechts – Träger der Regionalplanung. Die Erarbeitung des Regionalplans erfolgt in Planungsstellen, denen Personal des Landesverwaltungsamts zugeordnet ist (§ 13 Abs. 1 i. V. m. § 3 Nr. 2 ThLPlG). Gegenüber dem Personal der Planungsstelle

ist die regionale Planungsgemeinschaft jedoch weisungsberechtigt (§ 5 Abs. 1 Satz 3 ThLPlG).

Berlin

Das Landesplanungsrecht von Berlin sieht keine eigene Regionalplanung vor. Hier tritt der Flächennutzungsplan an die Stelle des Regionalplans.

Tab. 1: Schritte der Regionalisierung regionaler Planungsräume auf Landesebene

Land	Regionalisierungsschritte		Tendenz der Flächengröße
	Regionen	Jahr	
Baden-Württemberg	20 12	bis 1968 ab 1973	zunehmend
Bayern	18	ab 1970	stabil
Brandenburg	5	ab 1993	stabil
Hessen	10 6 3 3 plus 1 Reg. mit RFNP	bis 1969 ab 1970 ab 1981 ab 2000	zunehmend
Mecklenburg-Vorpommern	4 5	ab 1992 ab 2009 (Reform gescheitert)	abnehmend
Niedersachsen	8 Bezirke, 2 Großräume 36 Kreise und 1 GR 32 Kreise u. 2 GR	ab 1974 ab 1978 ab 1991	zunehmend
Nordrhein-Westfalen	3 LAG 5 5 plus 1 Reg. mit RFNP 6 plus 1 Reg. mit RFNP	bis 1975 ab 1976 ab 2008 ab 2009	auf Bezirksebene konstant, ab 2009 abnehmend, bei Teilabschnitten zunehmend
Rheinland-Pfalz	9 5 4 plus 1 grenzüb. Reg.	ab 1967 ab 1975 ab 2005	erst zunehmend, dann stabil
Sachsen-Anhalt	3 5	ab 1992 ab 1998	abnehmend
Sachsen	5 4	ab 1992 ab 2008	1 Reg. zunehmend 1 Reg. abnehmend 2 Reg. stabil
Schleswig-Holstein	5	ab 1971	stabil
Thüringen	4	ab 1991	stabil

Quelle: eigene Zusammenstellung

3 Regionalisierungsverfahren von Planungsregionen in den Ländern

Die im wissenschaftlichen Bereich bevorzugte Form der Abgrenzung regionaler Planungsräume führt über eine Verflechtungsbeziehungsanalyse zur Bestimmung von Oberbereichen (Kroner, Kessler 1976; von Malchus 1985). Diese funktionale Methodik ist allerdings nicht immer praktikabel, vor allem wenn in großflächigen Gebieten kein Oberzentrum existiert oder aus Gründen der Flächendeckung auch Resträume einer Planungsregion zugeordnet werden müssen, auch wenn keine intensive Verflechtungsbeziehung besteht (Pühl 1979: 56).

Betrachtet man die Regionalisierungsansätze in den Ländern im Detail, so ist festzustellen, dass sich ein bundesweit einheitliches Abgrenzungsverfahren von Planungsregionen nicht etablieren konnte. Ein solches Verfahren wäre auch schon deshalb unrealistisch, weil die einzelnen Länder ihre Oberzentren nicht nach einheitlichen Kriterien festlegen und neben objektiven Selektionsregeln vielfach politische Setzungen den Ausschlag über die Grenzziehung von Planungsräumen geben. Die Frage, welchen Anteil

interessenpolitische Gesichtspunkte bei Entscheidungen über Regionsgrenzen spielen, lässt sich generell nicht beantworten.

Die umfangreiche Literatur zum Thema der Abgrenzung von Planungsregionen, die seit den 1970er Jahren entstanden ist, hat interessenpolitische Gesichtspunkte eher ausgeblendet. Dies gilt beispielsweise für die methodisch motivierten Beiträge, die im Zusammenhang mit dem raumordnerischen Konzept ausgeglichener Funktionsräume entstanden sind (Bartels 1975; Klemmer 1976; Blotevogel 1985; Thoss 1976). Generell zeichnen sich Methodikstudien eher dadurch aus, dass die Regionalisierung von Planungsräumen in erster Linie als ein analytisches Problem gesehen wird: Es gilt den möglichst optimalen Zuschnitt einer Planungsregion auf der Basis indikatorgestützter Verflechtungsanalysen zu identifizieren. Dass Regionalisierung ein ausgesprochen konfliktärer politischer Prozess ist, wird selten betont. Entscheidungen über territoriale Grenzen sind auch Entscheidungen über Machtressourcen; Verfügungsrechte und Entscheidungskompetenzen und daher häufig durch Interessengegensätze geprägt (Reuber 1999). Bei der folgenden Beschreibung von Regionalisierungsansätzen werden politische Interessen nicht berücksichtigt, da hierzu die ausgewertete Literatur in der Regel keine Aussagen enthält. Sehr plastisch hat Schulz zur Wiesch (1977: 41 ff.) die politischen Konfliktlinien herausgearbeitet, die mit der Institutionalisierung der Regionalplanungsebene und der Bildung regionaler Planungsräume in Hessen verbunden waren. Es ist davon auszugehen, dass bei der Mehrzahl von Planungsräumen der Regionalplanung in Deutschland neben analytischen Abgrenzungskriterien, wie der Orientierung an den Verflechtungsräumen von Ober- oder Mittelzentren, auch andere Kriterien, wie landsmannschaftliche, historische, kommunale oder landesentwicklungspolitische Gesichtspunkte, eine nicht unwesentliche Rolle bei der Grenzziehung gespielt haben bzw. immer noch spielen (Schmitz 1995: 825).

3.1 Westdeutschland

Baden-Württemberg

Die Abgrenzung der Planungsräume orientierte sich an den Verflechtungsbereichen bestehender und auszubauender Oberzentren des Landesentwicklungsplans von 1971. Gegenüber den Planungsgemeinschaften wurden die Planungsregionen stark vergrößert und an den Verflechtungsbereichen der Oberzentren orientiert.

Bayern

Die ursprüngliche Abgrenzung der Planungsregionen erfolgte auf der Basis der Wanderungs- und Pendlerverflechtung und den Versorgungsräumen bestehender und auszubauender Oberzentren. Eine Ausnahme bildete die Planungsregion Oberland, die kein Oberzentrum aufweist und sich aus mehreren Mittelbereichen zusammensetzt. Von den funktionalen Abgrenzungskriterien wurde allerdings in einigen Fällen aufgrund planerischer Überlegungen abgewichen. Bis auf einzelne Ausnahmen wurden alle Planungsregionen kreisscharf abgegrenzt.

Hessen

Ausgangspunkt der Regionalisierung von Planungsräumen durch die Landesregierung war eine Analyse der Verflechtungsbereiche zentraler Orte und die Abgrenzung von sechs Oberbereichen. Abweichungen zwischen den ermittelten Oberbereichen und den Planungsregionsgrenzen ergaben sich nur in zwei Räumen (Untermain, Starkenburg). Das Landesplanungsgesetz sah eine flexible Anpassung der Regionsgrenzen durch Rechtsverordnung vor. In der zweiten Regionalisierungsphase spielten die Verflech-

tungsbereiche offensichtlich keine entscheidende Rolle mehr. Nun wurden die Planungsregionsgrenzen an den historischen Grenzen der Regierungspräsidien ausgerichtet.

Nordrhein-Westfalen

Die Grenzen der Planungsregionen auf der Ebene der Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen repräsentieren nicht faktische Verflechtungsbeziehungen, sondern die historischen Grenzen der Regierungspräsidien bzw. im Falle der sechsten Planungsregion, die Verwaltungsgrenzen des Regionalverbands Ruhr. Deutlich anders stellt sich die Situation auf Ebene der Teilabschnitte dar. Hier wurde in vielen Fällen versucht, die Grenzen an bestehenden Oberbereichen zu orientieren. In den meisten Planungsräumen wurden diese Teilräume daher auch als Oberbereiche benannt. Mittlerweile ist allerdings die Tendenz zu beobachten, dass Teilabschnitte zusammengelegt werden.

Niedersachsen

Die ursprünglich mit der niedersächsischen Kreisgebietsreform und der Übertragung der Regionalplanungskompetenz an Großkreise angestrebte Identität von Kreisgebiet und Lebens- und Wirtschaftsraum wurde im Verlauf der langwierigen und politisch konfliktären Kreisgebietreform aufgeweicht. Sollten die sozio-ökonomischen Verflechtungen zwischen Mittelzentren und ihrem Umland nach der ursprünglichen Planung nicht durch Kreisgrenzen zerschnitten werden, trat dieser Grundsatz später hinter der Aufrechterhaltung überkommener Verwaltungsgrenzen und Bestandserhaltungsinteressen einzelner Landkreise immer mehr zurück (Götz, Petri 1980: 44, 45). Trotzdem wird die Verflechtung der Mittelzentren für die Kreisreform immer noch für maßgeblich gehalten (Knemeyer 1980: 13).

Rheinland-Pfalz

In der Anfangsphase der Einteilung des Landesterritoriums in Planungsregionen ließ der Gesetzgeber offen, ob die Regionalisierung den Verflechtungsbereichen von Oberzentren folgen oder mehrere benachbarte Mittelbereiche zusammenfassen sollte. In jedem Fall repräsentieren die Planungsregionen aber Verflechtungsbereiche. So definierte das Landesplanungsgesetz in § 14 Abs. 1, dass sich eine Planungsregion „auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraums zu erstrecken hat“. Räumliche Überlappungen von Planungsregionen ließ das Landesplanungsgesetz ausdrücklich zu (§ 14 Abs. 1 Satz 2 LPlG), sodass einzelne Teilräume von Rheinland-Pfalz zwei Planungsregionen angehören konnten. Anfangs machten solche Überlappungen, die andere Länder grundsätzlich nicht tolerieren, etwa 7,9% der Landesfläche aus (Brenken 1970: 2734 f.). Die Abgrenzung der Planungsregionen hatte sich offensichtlich weniger an administrativen Grenzen orientiert, sondern eher mehrpolige Ausstrahlungszonen von Mittelzentren berücksichtigt (Wiechmann 1998: 85). Die in der zweiten Phase der Regionalplanung durchgeführte Verringerung der Planungsregionen von neun auf fünf lässt sich als Neuorientierung an Oberbereichen interpretieren (Brenken, Schefer 1983). Im Ergebnis decken sich die neuen Planungsregionen Mittelrhein-Westerwald, Trier, Rheinhessen-Nahe, Rheinpfalz und Westpfalz weitgehend mit den Verflechtungsbereichen von Oberbereichen und berücksichtigen dabei die bestehenden Kreisgrenzen.

Schleswig-Holstein

Vom Landesgesetzgeber wurde bei der Einteilung des Landesgebiets in regionale Planungsräume eine funktionale Abgrenzung verfolgt. Kaum ein Land hat darauf so deutlich hingewiesen wie Schleswig-Holstein. Nach § 4 des LEntwGrG vom 31.10.1995

wird Schleswig-Holstein ausgehend von den Oberzentren und ihren Oberbereichen und unter Wahrung der Zuordnung ganzer Kreise in fünf regionale Planungsräume eingeteilt.

3.2 Ostdeutschland

Brandenburg

Als Regionalisierungsansatz wurde in Brandenburg ein einmaliges Modell verwirklicht, das weder in Westdeutschland noch in den anderen neuen Ländern Vorbilder kennt. Wie Stücke einer Torte gruppieren sich die fünf Planungsregionen um das Land Berlin als Zentrum. So sollte garantiert werden, dass alle Planungsräume sowohl vom „Berliner Speckgürtel“ profitieren, dem seit der Wiedervereinigung dynamisch wachsenden suburbanen Raum auf Brandenburger Territorium, als auch Verantwortung für den von Bevölkerungsrückgang und schleppender Wirtschaftsentwicklung betroffenen weiteren Entwicklungsraum von Brandenburg übernehmen.

Mecklenburg-Vorpommern

Das Landesentwicklungsprogramm von Mecklenburg-Vorpommern führt aus, dass die Abgrenzung der vier Planungsregionen im Landesplanungsgesetz zwar in Anlehnung an die bestehenden Oberbereiche erfolgte, mit ihnen aber nicht identisch ist (LEP 2005: 29).

Sachsen

Die sächsischen Planungsregionen wurden in der ersten Regionalisierungsphase eindeutig an den Einzugsbereichen der Oberzentren und Stadt-Umland-Verflechtungen orientiert (LEP 1994, Z 33). Mit der zweiten Regionalisierungsphase wird dieser Ansatz allerdings eher aufgeweicht. So wurde das Planungsgebiet von Westsachsen, welches primär auf das Oberzentrum Leipzig ausgerichtet ist, zugunsten der neu entstandenen Planungsregion Südsachsen beschnitten. Auch lässt sich die Fusion der Regionalen Planungsverbände Chemnitz-Erzgebirge und Südwestsachsen zum neuen Regionalen Planungsverband „Südsachsen“ nicht aus geänderten funktionalen Verflechtungen ableiten.

Sachsen-Anhalt

Das Regionalisierungsverfahren des Landesplanungsgesetzgebers lässt sich auf Basis der unsicheren Quellenlage nicht eindeutig rekonstruieren. Der Landesentwicklungsplan vom 23.08.1999 weist drei Oberzentren (Halle, Dessau, Magdeburg) und 22 Mittelzentren aus. Die erste Regionalisierungsphase, bei der die Regionalplanung auf der Ebene der drei Regierungsbezirke Halle, Dessau und Magdeburg angesiedelt war, dürfte sich eher an Oberbereichen orientiert haben. Die zweite Regionalisierungsphase hat demgegenüber die Regionsgrenzen an den Ergebnissen der strukturpolitischen Regionsbildung ausgerichtet. Ober- bzw. mittelzentrale Verflechtungsbeziehungen bildeten 1998 somit nicht das Hauptkriterium für die Institutionalisierung der fünf Planungsregionen.

Thüringen

Die Thüringer Verordnung über die räumliche Abgrenzung der Planungsregionen fasst all jene Gebiete zu Planungsräumen zusammen, zwischen bzw. in denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse bestehen oder entwickelt werden sollen. Entsprechend repräsentiert jeder Planungsraum einen großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraum (Beyer et al. 1993: 199). Da das Landesentwicklungsprogramm nur drei Oberzentren ausgewiesen hat, repräsentieren nicht alle

Planungsregionen auch Oberbereiche. So sind Nordthüringen und Südwestthüringen eher an den mittelzentralen Verflechtungsbereichen orientiert.

Tab. 2: Landesansätze zur Abgrenzung regionaler Planungsräume

Land	Ansatz zur Abgrenzung von Planungsregionen
Baden-Württemberg	Oberzentrale Verflechtungsbereiche
Bayern	Oberzentrale Verflechtungsbereiche und benachbarte Mittelbereiche in den Regionen ohne Oberzentrum
Brandenburg	Tortenstücke
Hessen	Oberzentrale Verflechtungsbereiche
Mecklenburg-Vorpommern	Oberbereiche
Niedersachsen	Orientierung an bestehenden Kreisgrenzen
Nordrhein-Westfalen	Historische Grenzen der Regierungsbezirke, für Teilabschnitte häufig Oberbereiche
Rheinland-Pfalz	Erst Mittelbereiche, später Oberbereiche
Sachsen-Anhalt	Erst Oberbereiche, später strukturpolitischer Regionalisierungsprozess
Sachsen	Oberbereiche
Schleswig-Holstein	Oberbereiche
Thüringen	Ober- und Mittelbereiche

Quelle: eigene Zusammenstellung

4 Größenvergleich der Planungsregionen

Bis auf die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie das Saarland wird von allen sonstigen Ländern in Deutschland heute Regionalplanung betrieben. Das Gebiet der Bundesrepublik ist daher fast flächendeckend durch Planungsräume der Regionalplanung abgedeckt (s. Abb. 1). Zählt man die Gebiete der kreisfreien Städte in Niedersachsen nicht mit, da sie faktisch keine Träger der Regionalplanung sind, weil der Flächennutzungsplan hier den Regionalplan ersetzt, dann können im Jahr 2008 insgesamt 111 Planungsräume der Regionalplanung unterschieden werden.

Abb. 1: Planungsregionen der Träger der Regionalplanung (Stand: 31.12.2008)



111 Planungsregionen

- | | | | |
|---|--|---|--|
|  | Planungsregion |  | Ländergrenzen überschreitende Planungsregion |
|  | Planungsräume, für die keine Regionalplanung existiert |  | Planungsregion für RegFNP |
| | |  | Teilabschnitte |

Quelle: eigene Erhebung

Als Planungsraum werden dabei nur jene Gebiete erfasst, für die ein Regionalplan in Kraft ist, als Entwurf vorliegt bzw. dessen Aufstellung vorbereitet wird. Einzeln mitgezählt wurden in Nordrhein-Westfalen die Teilabschnitte der Planungsregionen auf Bezirksebene, da für jeden dieser Teilräume ein eigenständig aufgestellter und genehmig-

ter Teilregionalplan existiert. Noch nicht berücksichtigt wurde der Regionalverband Ruhr (RVR) als neue Planungsregion, da hier noch kein Entwurf vorliegt. Weiterhin wurde in Hessen der Planungsraum des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und in Nordrhein-Westfalen der Planungsraum der Städteregion Ruhr einbezogen, da sich für diese Gebiete regionale Flächennutzungspläne im Aufstellungsverfahren befinden.

Aber auch in anderen Planungsregionen existieren nicht überall rechtsgültige Regionalpläne. In fast allen Ländern tritt dies allenfalls dann auf, wenn ein rechtsgültiger Plan durch ein Gericht für ungültig erklärt wird. Vergleichsweise häufig treten in Niedersachsen immer wieder Kreisregionalpläne außer Kraft, weil dort das Landesplanungsrecht eine zeitliche Befristung der Gültigkeit vorsieht. Die Gültigkeitsdauer der regionalen Raumordnungsprogramme bindet das Landesplanungsrecht an eine Überprüfungspflicht, die vor Ablauf von zehn Jahren seit dem Inkrafttreten des Plans einzulösen ist (§ 8 Abs. 8 NROG). Kommt der Plangeber dieser Pflicht nicht fristgerecht nach, tritt der betroffene Plan außer Kraft.

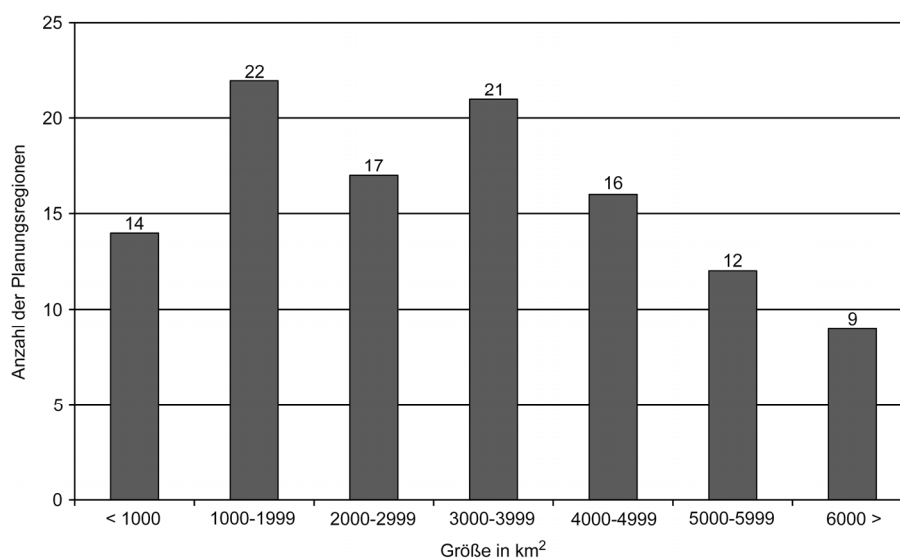
In Brandenburg liegt bisher für keine der fünf Planungsregionen ein genehmigter integrierter Regionalplan vor. In allen brandenburgischen Planungsräumen sind aber themenzentrierte Teilregionalpläne in Kraft.

Die Größe der 111 Planungsräume liegt 2008 im bundesweiten Mittel bei 3.206 km². Die größte Planungsregion in Deutschland ist mit 8.289 km² der Planungsraum Nordhessen und die kleinste Planungsregion mit 608 km² der Landkreis Friesland in Niedersachsen.

Die durchschnittlich größten Planungsräume weisen Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auf. Die durchschnittlich kleinsten Planungsregionen finden sich in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

In Westdeutschland bestehen insgesamt 89 Planungsregionen. Davon liegen allein 34 Planungsräume in Niedersachsen. Die durchschnittliche Flächengröße beträgt in Westdeutschland 2.789 km². In Ostdeutschland sind mit 22 Planungsregionen deutlich weniger Planungsräume anzutreffen. Aus diesem Grund ist die durchschnittliche Flächengröße der Regionen mit 4.895 km² deutlich höher als in Westdeutschland.

Abb. 2: Häufigkeit von Flächengrößen regionaler Planungsräumen nach Größenklassen



Quelle: eigene Berechnung

Über die Streuung der Flächengrößen von Planungsräumen in den einzelnen Ländern gibt die Standardabweichung Auskunft. Sie zeigt an, wie weit die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert ausfällt. Ist die Abweichung sehr groß, sind in einem Land überproportional viele Planungsregionen mit sehr großen und/oder sehr kleinen Flächengrößen anzutreffen. Ist die Standardabweichung sehr gering, entspricht die Flächengröße der meisten Planungsräume eines Landes in etwa der durchschnittlichen Flächengröße. Die niedrigste Standardabweichung erreichen die Planungsregionen der Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. Hier weisen die Größen der Planungsregionen somit insgesamt die höchste Ähnlichkeit auf. Demgegenüber erreichen die Planungsregionen der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die höchsten Werte der Standardabweichung. Dieses Ergebnis belegt, dass in diesen Ländern die größte Spannbreite an Varianz auftritt. In Hessen und Nordrhein-Westfalen macht sich die Einführung zusätzlicher Planungsräume im Zusammenhang mit der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne varianzvergrößernd bemerkbar.

Tab. 3: Strukturdaten der Planungsregionen der Länder im Vergleich

Land	Regionen	Flächengröße (in km ²)			Standardabweichung
		Durchschnitt	maximal	minimal	
Baden-Württemberg	10*	3042	4765	2137	904
Bayern	17*	3998	5690	1477	1149
Hessen	4	5892	8289	2452	2598
Nordrhein-Westfalen	13	2674	5942	678	1671
Niedersachsen	34	1386	5079	609	859
Rheinland-Pfalz	4*	4370	6432	3041	1631
Schleswig-Holstein	5	3153	4177	1606	1092
Brandenburg	5	5896	7179	4518	1270
Mecklenburg-Vorpommern	4	5795	6998	3601	1550
Sachsen	4	4604	6516	3434	1346
Sachsen-Anhalt	5	4089	4715	3346	543
Thüringen	4	4043	4679	3661	464

* Ländergrenzen überschreitende Planungsregionen (Donau-Iller, Rhein-Neckar) nicht enthalten

Quelle: eigene Berechnungen

5 Wie groß sollten Planungsräume der Regionalplanung sein?

Die Diskussion über die Maximalgröße von Planungsregionen hat durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisgebietsreform neue Anregungen erhalten. Das Gericht lehnt die von der Landesregierung geplante Zusammenlegung der derzeit 12 Landkreise und kreisfreien Städten zu insgesamt fünf Regionalkreisen mit Blick auf die Größe dieser Planungsregionen als verfassungswidrig ab (Meyer 2008: 60 ff.). Auch wenn die Regionalplanungsträgerschaft bei diesem Urteil nicht im Vordergrund gestanden hat, sondern es im Wesentlichen um die Frage ging, wie die Größe eines Kreises die Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung betrifft und die Wahrnehmung kommunaler Wahl- und Ehrenämter beeinflusst, spielt diese Argumentation auch für die Regionalplanung eine wesentliche Rolle, da auch sie auf ein aktives Interesse an Mitwirkung angewiesen ist.

Aus Sicht des mecklenburgischen Verfassungsgerichtes sind die Regionskreise für die Selbstverwaltung zu groß (Bull 2008: 24). In diesem Umstand erkannte das Gericht eine Gefährdung der „Ehrenamtlichkeit der Betätigung im Kreistag und seinen Ausschüssen“. Ein Kreis könne „schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn fak-

tisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind“ und „wenn diejenigen, die sie wahrnehmen, die Grundlagen für verantwortliche Entscheidungen nicht verlässlich gewinnen können, weil sie die Gemeinden mit ihren Besonderheiten nur noch schwer im Blick haben können“ (LVerfG M.-V., Urteil vom 27.07.2007, S. 56). Nach Meinung des Gerichtes führt die geplante Flächenausdehnung der Regionalkreise zum Verlust der Überschaubarkeit der Kreisebene. Eine empfehlende Aussage über die Maximalgröße von Regionalkreisen trifft das Gericht allerdings nicht.

Seitz hat sich intensiv mit den Argumenten des Verfassungsgerichtsurteils auseinandergesetzt und deren empirische Evidenz überprüft. Seine regressionsstatistischen Untersuchungen können keinen negativen Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und der Ehrenamtlichkeit sowie der Überschaubarkeit im Sinne des Gerichtes belegen. In Ostdeutschland besteht überhaupt kein statistischer Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Kreisfläche bzw. der Einwohnerzahl eines Kreises. Demgegenüber ist in Westdeutschland die Wahlbeteiligung in einwohnerstärkeren Landkreisen negativ mit der Einwohnerzahl, aber positiv mit der Kreisfläche korreliert (Seitz 2008: 89). Die Wahlbeteiligung ist hier in größeren Kreisen höher als in kleinflächigeren Kreisen. Auch die These des Gerichtes, größere Kreise hätten einen dämpfenden Einfluss auf die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt im Kreis zu übernehmen, konnte Seitz nicht belegen. In keinem Land besteht ein statistisch signifikanter negativer Einfluss der Kreisgröße auf die Bereitschaft von Gemeindeeinwohnern, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben (ebd.: 99).

Indirekt wurden vom Gericht die Erreichbarkeitsverhältnisse innerhalb einer Region als wichtiges Kriterium angesprochen. In welchem Zusammenhang die Flächengröße eines Kreises und der resultierende Wegeaufwand stehen, wurde vom Gericht aber nur in Bezug auf die Erreichbarkeit des Sitzes der Kreisverwaltung bzw. des Kreistages diskutiert. Nach Meinung von Thoss ist der Zusammenhang von Flächengröße und Erreichbarkeit aber eine generelle Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse. Denn elementare Bedingungen für gleichwertige Lebensverhältnisse sind ähnliche Erreichbarkeitsverhältnisse. Die Erreichbarkeit „muss überall ungefähr gleich sein“ (Thoss 1976: 36). Konkret müssten Planungsregionen – ihr maximaler Radius – so zugeschnitten werden, dass kritische Entfernungsschwellen der Nutzer von Infrastruktur und Erholungsmöglichkeiten unterschritten und eine zumutbare Entfernung zwischen Zentrum und Regionsgrenze eingehalten werden. Thoss empfiehlt deshalb für Planungsräume der Regionalplanung eine maximale Größe von 3.500 km² (ebd.: 38).

Diesen Schwellenwert hätten vier Planungsregionen nach der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern verletzt (Westmecklenburg mit 6.997 km², Mecklenburgische Seenplatte mit 5.809 km², Mittleres Mecklenburg-Rostock mit 3.601 km² und Südvorpommern mit 3.584 km²). Ein Regionalkreis wäre innerhalb des Toleranzbereichs geblieben (Nordvorpommern-Rügen mit 3.182 km²). Betrachtet man die Größenverteilung auf Bundesebene, dann liegen 50 von 111 Planungsregionen über 3.500 km². Wäre damit fast die Hälfte aller Planungsräume der Regionalplanung in Deutschland zu groß?

Gegen Thoss' Schwellenwert von 3.500 km² spricht, dass die Erreichbarkeitsverhältnisse einer Planungsregion nicht von der Größe der Region abhängen, sondern von der Summe aller Entfernungen zwischen den Wohnstandorten der Bevölkerung (Quellen) und den Standorten von Einrichtungen (Zielen), die zum Konsum von Dienstleistungen oder anderen Zwecken (z. B. Arbeitsplatz) aufgesucht werden. Es sind also die Siedlungsstruktur einer Region (insbesondere die Zahl Zentraler Orte), die Bedienungsqualität im öffentlichen Verkehr sowie die Dichte und der Ausbaustandard des Straßennet-

zes, die über die Erreichbarkeitsverhältnisse in einem Raum bestimmen, und nicht die pauschale Größe einer Region. In einer sehr großen Planungsregion, die über ein dichtes Netz Zentraler Orte verfügt, ist die Durchschnittsentfernung der Bevölkerung zu zentralen Einrichtungen oft deutlich niedriger als in einer sehr kleinen ländlich geprägten Region, die beispielsweise nur über ein Mittelzentrum verfügt. In diesem Sinne kann nicht ein fiktiver Flächengrenzwert die maximal tolerierbare Flächengröße einer Planungsregion determinieren. Ein Schwellenwert zu gewährleistender Mindesterreichbarkeit für Zentrale Orte einer bestimmten Kategorie, der z. B. für mindestens 90 % der Bevölkerung einer Region erfüllt wird, wäre als Indikator aussagekräftiger. Vergleichbare Versorgungsnormen für Einrichtungen in den Planungsräumen der Regionalplanung (z. B. maximale Zeitdistanzen für Oberzentren) sind bisher nur in wenigen Ländern bekannt.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass sich in großen Regionen häufig die Identifikation einer Gemeindebevölkerung mit dem regionalen Gesamtraum schwieriger gestaltet als in kleinen Räumen (von Malchus 1985: 63). Dies haben beispielsweise in der Planungsregion Düsseldorf am Rande der Region gelegene Gemeindeplaner in Interviews zum Ausdruck gebracht. Offensichtlich ist es für Gemeinden im Kernraum einer großen Region oft einfacher, sich mit einem Gesamtplanungsraum zu identifizieren, als für Gemeinden, die am Rande einer Region, im Nahbereich eines benachbarten Planungsraumes lokalisiert sind. Dass sich Kommunalpolitiker, Verwaltungsplaner oder Teile der Bevölkerung eher mit der Nachbarregion verbunden fühlen, ist allerdings nicht ein Größenproblem, sondern ein generelles Problem von Grenzlagen. Unklare Identifikationsverhältnisse würden sich nicht verringern, wenn die Planungsräume im Durchschnitt kleiner ausfielen. Vielmehr ist sogar das Gegenteil zu befürchten. Je mehr Planungsregionen entstehen, desto mehr Gemeinden liegen in Grenzlagen und fühlen sich daher potenziell in einem Identifikationskonflikt.

Führt man sich vor Augen, dass die durchschnittlichen Pendeldistanzen in fast allen Einzugsbereichen von Oberzentren seit Jahren zunehmen, so spricht dieser Trend ebenfalls für größere Planungsräume. Die durchschnittlichen Pendeldistanzen fallen in den engeren suburbanen Räumen der Großstädte besonders lang aus. Sehr lange Durchschnittsdistanzen treten aber auch in den Räumen mit schwachen Arbeitsmärkten und im Umfeld besonders leistungsfähiger Arbeitsmarktzentren (München, Hamburg, Frankfurt a. M.) auf (Einig, Pütz 2007: 88 f.).

Für größere Regionen sprechen vor allem Abstimmungserfordernisse (Stürer 2004: 10). Will die Regionalplanung ihre primäre Koordinationsaufgabe erfüllen und einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Ansprüchen im Raum herstellen und durch planerische Koordination die Bodennutzung auf überörtlicher Ebene lenken, dann müssen die Planungsräume auch so weiträumig abgegrenzt sein, dass Verflechtungen, räumliche Interdependenzen und externe Effekte kommunaler Bauleitplanung durch die Regionalplanung steuerbar werden. Suburbanisierungsprozesse kann die Regionalplanung folglich nur dann befriedigend regulieren, wenn ein Stadt-Umland-Bereich mindestens in den Grenzen eines Ober- bzw. Mittelbereichs abgegrenzt ist.

Prinzipiell kann die Regionalplanung ihre Koordinationsaufgabe eher in größeren Gebieten erfüllen als in kleinen Landkreisen. Dies spricht nicht nur gegen das Modell Niedersachsens, bei dem sowohl Landkreise wie kreisfreie Städte zu eigenständigen Trägern der Regionalplanung gemacht wurden, ohne dafür Sorge zu tragen, ob die raumordnungsrechtliche Koordinationsaufgabe in diesen Regionszuschnitten überhaupt eingelöst werden kann. Auch die Experimentierklausel des Landesplanungsgesetzes zum regionalen Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen erscheint in raumordnungspolitischer Hinsicht fehlerhaft. Nach § 35 LPlG NRW müssen sich mindestens

drei Gemeinden zusammenschließen, um einen regionalen Flächennutzungsplan aufstellen zu können. Damit wird keine raumordnerisch relevante Gemeindekonstellation erreicht. Vielmehr entspricht diese Größenordnung eher einem gemeinsamen Flächennutzungsplan nach BauGB.

Hohe Transaktionskosten der Einigung sind ein gewichtiges Argument gegen große Planungsräume mit einer hohen Zahl von Mitgliedsgemeinden (Einig 2003). In Aufstellungsverfahren von Regionalplänen müssen alle Gemeinden einer Region beteiligt werden. Sieht das Landesplanungsrecht auch die Vertretung der kleinen Gemeinden im regionalen Beschlussorgan eines Trägers der Regionalplanung vor, wie z. B. in Bayern, so wird schnell eine so große Zahl von Mitgliedern einer Planungsversammlung erreicht, dass Einigungsprozesse zu einem erheblichen Problem werden. Gravierende Verteilungskonflikte, die oft typisch für die Aufstellung von Regionalplänen sind, können in Gremien mit großer Mitgliederzahl kaum noch befriedigend gelöst werden. Niedrige Transaktionskosten weisen eher Planungsregionen auf, die bei großer Flächengröße nur einen Teil der Gemeinden als Vertreter in der Planungsregion zulassen. Hier stellen sich dann aber Legitimationsprobleme.

Zusammenfassend erscheint eine Maximalgröße von 3.500 km² nicht gerechtfertigt. Dieser Schwellenwert sollte eher als eine untere Grenze für Planungsräume der Regionalplanung aufgefasst werden. Denn viele Argumente sprechen für große Planungsregionen. In jedem Fall muss als limitierender Faktor die Zahl der Gemeinden einer Planungsregion berücksichtigt werden. Je größer deren Anzahl, desto langwieriger gestaltet sich die Aufstellung von Regionalplänen und umso schwieriger sind Verteilungsprobleme zu lösen.

Literatur

- Abendroth, D. (1980): Erfahrungen mit der Regionalplanung in Niedersachsen seit ihrem Übergang auf die Landkreise. In: ARL (Hrsg.): Zur Wirksamkeit der Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 40, Hannover, S. 16–22.
- ARL (1991) (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover.
- Barley, S.; Tolbert, P. S. (1997): Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institutions. In: OS, Vol. 18, 93–111.
- Bartels, D. (1975): Die Abgrenzung von Planungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland – eine Operationalisierungsaufgabe. In: ARL (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94. Hannover, S. 93–110.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, S. 11–66.
- Beyer, B.-B.; Gallander, B.; Kilz, J.; List, B.; Okonnek, S.; Reinhardt, M.; Traut, L. (1993): Raumordnung in Thüringen. In: Gans, P.; Bricks, W. (Hrsg.): Thüringen: Zur Geographie des neuen Bundeslandes. In: Erfurter Geographische Schriften, Bd. 1. Erfurt, S. 195–221.
- Blotevogel, H. H. (1985): Die Abgrenzung Ausgeglichener Funktionsräume. Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen. In: ARL (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163. Hannover, S. 13–50.
- Blümel, W. (1979): Das verfassungsrechtliche Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen. In: Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, H. 5. Hannover.
- Brenken, G. (1970): Rheinland-Pfalz. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Bd. III. Hannover, SP. 2728–2742.
- Brenken, G.; Schefer, A. (1983): Landesplanungsgesetz und Regionengesetz von Rheinland-Pfalz. Kommentar. Wiesbaden.

- Büchner, C.; Franzke, J. (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach acht Jahren. In: Arbeitshefte, Nr. 2, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- Bull, H. P. (2008): Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam, S. 23–31.
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 479–503.
- Einig, K. (2008): Regulierung öffentlicher Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 17–40.
- Einig, K.; Dora, M. (2008): Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO): ein bundesweites Informationssystem für Raumordnungspläne. In: Schrenk, M. et al. (Eds.): CORP 2008, 13. internationale Konferenz zu Stadtplanung und Regionalentwicklung in der Informationsgesellschaft, http://programm.corp.at/cdrom2008/archiv/papers2008/corp2008_EINIG_Dora.pdf, S. 375–385.
- Einig, K.; Pütz, T. (2007): Regionale Dynamik der Pendlergesellschaft. Entwicklung von Verflechtungsmustern und Pendeldistanzen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 73–91.
- Erbguth, W.; Müller, B.; Koch, R. (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 255. Hannover.
- Ernst, W. (1991): Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 3–31.
- Gehrmann, B. (1979): Die Planungsregionen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Beschreibung und Vergleich. In: Materialien zur geographischen Regionalforschung in Kiel. Kiel: Universität Kiel.
- Götz, V.; Petri, W. (1980): Die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. In: Die Verwaltung, Bd. 13, H. 1, S. 37–56.
- Gruber, M. (1994): Die kommunalisierte Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 208. Hannover.
- Heigl, L.; Hosch, R. (1973): Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Kommentar. München.
- Hesse, J. J. (2006): Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Baden-Baden.
- Hinüber, H. von (1981): Reflexionen zur Aufstellung des neuen Landes-Raumordnungsprogramms. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Bd. 30, H. 1, S. 97–102.
- Hüting, R.; Hopp, W. (2004): Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung. Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 220. Münster: Zentralinstitut für Raumplanung und Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Klemmer, P. (1976): Ansatzpunkte zur Abgrenzung von Planungsräumen für die Raumordnungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 51–56.
- Knemeyer, F.-L. (1980): Das Verhältnis von Gebietsreform und Landesplanung in und nach dem Reformprozess. In: derselbe (Hrsg.): Gebietsreform und Landesplanung. Baden-Baden, S. 7–20.
- Koch, T. P. (1991): Entwicklung und Arbeitsschwerpunkte der Landesplanung in Schleswig-Holstein. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 359–378.
- Kroner, G.; Kessler, H.-R. (1976): Vorschlag einer räumlichen Gliederung des Bundesgebietes nach der Erreichbarkeit von Oberzentren. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 15–33.
- Landesregierung NRW (1975): Landesentwicklungsbericht 1974 gemäß § 20 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.08.1972. Düsseldorf.
- Lawrence, T. B.; Winn, M. I.; Jennings, D. P. (2001): The temporal dynamics of institutionalization. In: Academy of Management Review, Vol. 26, No. 4, 624–644.
- Malchus, V. Frhr. von (1985): Regionen in Nordrhein-Westfalen. Strukturelle Entwicklungen in den Oberbereichen des Landes und die Abgrenzung von Planungsregionen. In: ARL (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163. Hannover, S. 51–72.
- Meyer, H. (2008): Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung. In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen

- an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag, S. 49–70.
- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.) (2004): 10 Jahre Regionalplanung in Brandenburg. Cottbus.
- Müller, B. (1998): Regionalpläne. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229–249.
- Neumann, H. (1990): Die Abgrenzung von Planungsregionen in den Ländern der bisherigen DDR. In: Institut für Geographie und Geoökologie (Hrsg.): Wissenschaftliche Mitteilungen, Bd. 36. Leipzig, S. 5–16.
- Ostrom, E. (2005): Understanding Institutional Diversity. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Pauli, A. (2007): Planungsregionen im Vergleich. Rankings als Instrument der Erfolgskontrolle in der Regionalplanung? Diplomarbeit an der Universität Göttingen, Institut für Geographie.
- Peithmann, O. (1996): 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen. In: Kuropka, J.; von Laer, H. (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen? In: Vechtaer Universitätschriften. H. 16. Cloppenburg, S. 289–317.
- Pühl, M. (1979): Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform. Göttingen: Schwartz, Körperschaft Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.).
- Reuber, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. (= Erdkundliches Wissen, 131). Stuttgart.
- Ritter, E.-H. (2006): Die Landesplanung vor den Aufgaben der Zeit – am Beispiel des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen 2005. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Weiterentwicklung der Landesplanung. In: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 227. Berlin, S. 22–41.
- Runkel, P. (2001): Aufgaben und Leitvorstellung der Raumordnung, K § 1. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin, S. 1–49.
- Schirmmacher, H. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 153–196.
- Schmitz, G. (1991): Entwicklung der Regionalplanung in Baden-Württemberg. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 82–104.
- Schmitz, G. (1995): Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, S. 823–830.
- Scholz, D. (1991): Von der Territorialplanung zur Raumordnung in der ehemaligen DDR – Möglichkeiten und offene Fragen. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 1990er Jahren. Augsburg, S. 489–498.
- Schulz zur Wiesch, J. (1977): Regionalplanung in Hessen. Stuttgart.
- Seggermann, Ch. (2009): Die Region. Versuch einer strukturellen Rückkopplung im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung am Beispiel des Flächenlandes Niedersachsen. Berlin.
- Seitz, H. (2008): Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz. In: Büchner, C.; Franzke, J.; Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam, S. 83–103.
- Städtebund (1963): Zur Raumordnung, Grundsätze des Hauptvorstandes des Deutschen Städtebundes. In: Städtetag, S. 145 f.
- Städtetag (1963): Zur Raumordnung, Bericht von der 53. Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 22.02.1963. In: Städtetag, S. 186 f.
- Stür, B. (2003): Region und Regionalisierung – Verwaltungsorganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen. In: Meyer, H.; Wallerath, M. (Hrsg.): Gemeinden und Kreise in der Region. In: Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 21. Stuttgart u. a., S. 33–57.
- Thoss, R. (1976): Bemerkungen zur Diskussion über die Abgrenzung von Regions-Hierarchien für die regionale Entwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 35–39.
- Tolbert, P. S.; Zucker, L. G. (1996): The Institutionalization of Institutional Theory. In: Clegg, S. R.; Hardy, C.; Nord, W. (eds.): Handbook of organizational studies. London, pp. 175–190.

- Weyl, H. (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182. Hannover, S. 197–251.
- Wickel, M. (2001): Zur rechtlichen Organisation von Regionen. In: Die öffentliche Verwaltung, 54. Jg.; H. 20, S. 837–849.
- Wiechman, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.

Bernd Mielke, Angelika Münter

Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Gliederung

- 1 Vielfalt regionaler Handlungsräume
- 2 Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen
 - 2.1 Landesweite Regionalisierungsansätze
 - 2.2 In mehreren Landesteilen verbreitete Regionalisierungsansätze
 - 2.3 Regionalisierungen im Ruhrgebiet
 - 2.4 Einzelne Regionalisierungsansätze außerhalb des Ruhrgebietes
- 3 Zusammenfassende Betrachtung

Literatur

1 Vielfalt regionaler Handlungsräume

Mit Regionalisierung wird, wie in der Einleitung dargestellt, einmal eine räumliche Strukturierung eines Gebietes nach bestimmten Merkmalen für analytische Zwecke bezeichnet. Daneben bezieht sich der Begriff auf Ansätze zur Übertragung von Aufgaben auf die regionale Ebene. Mit Regionalisierungen in diesem Sinne beschäftigen sich die folgenden Ausführungen. Teilweise wird in der Diskussion weiter zwischen Regionalisierung (von oben) und *region building* (von unten) unterschieden. Darauf wird hier verzichtet, weil oft beides zusammenkommt.

Regionale Handlungsräume gibt es auch im privatwirtschaftlichen Bereich, sei es als gebietsbezogene Zuschnitte von Unternehmen (z. B. Abgrenzung der Zuständigkeit für Infrastrukturnetze) oder als räumliche Zuständigkeit innerhalb von Unternehmen. Die folgenden Überlegungen behandeln jedoch nur Handlungsräume von öffentlichen oder halböffentlichen Einrichtungen, und zwar solchen, bei denen ein erkennbarer Bezug zur räumlichen Planung besteht. Außerdem bleiben informelle Kooperationen, die sich nicht auf einen zusammenhängenden Raum beziehen, z. B. Städtenetze, außen vor.

Auch mit dieser Einschränkung gibt es in Nordrhein-Westfalen eine große Zahl regionaler Planungs- und Handlungsräume für Aufgaben mit Bezug zur Raumordnung und -entwicklung. Betrachtet man diese aus lokaler Perspektive, so fällt jede Kommune in den Zuständigkeitsbereich einer Vielzahl diesbezüglicher regionaler Institutionen und Kooperationsräume. So ist z. B. Dortmund u. a. Teil

- des Regierungsbezirks Arnsberg
- des Regionalverbandes Ruhrgebiet
- der Metropolregion Rhein-Ruhr
- der Kulturlandschaft Ruhrgebiet

- der Kulturregion Ruhrgebiet
- des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe
- des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr
- der Initiative Fluss Stadt Land
- des Einzelhandelskonzepts Östliches Ruhrgebiet
- des Städteverbundes Ruhr 2030
- des IHK-Bezirks Dortmund
- des Handwerkskammerbezirks Dortmund
- der Tourismusregion Ruhrgebiet
- des Arbeitsagenturbezirks Dortmund
- der Emschergenossenschaft und des Lippeverbandes usw.

Allen Einrichtungen und Kooperationen ist gemeinsam, dass ihr Handlungsraum zwischen der Gemeindeebene und der Landesebene liegt. Sie unterscheiden sich aber (u. a.) im Hinblick auf

- ihre Aufgaben und ihre Philosophie
- ihren Institutionalisierungsgrad (von staatlichen Einrichtungen über Kommunalverbände und Kammern bis zu freiwilligen, eher informellen Kooperationen)
- die Strukturen der internen Steuerung (Konsens, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung)
- ihre Historie (alte vs. neue Regionen), ihre Motivation und Entstehungsgeschichte (bottom-up, top down oder gemischt), die aktuelle Entwicklungsphase und ihren Zeithorizont (temporär, dauerhaft)
- die maßgeblichen Akteure und ihren Kommunal- bzw. Politikbezug
- ihr Verhältnis zu anderen Einrichtungen (Konkurrenz, Überschneidungen, Reibungsverluste, Schnittstellen, Synergien).

Zwischen den Merkmalen können – müssen aber keine – Zusammenhänge bestehen. So kann sich der Institutionalisierungsgrad regionaler Kooperationen im Zeitablauf verändern – etwa von informellen und weichen Formen der Zusammenarbeit zu einer harten Institutionalisierung (Beispiel StädteRegion Aachen). Das ist aber nicht zwingend. Oft ist die Zusammenarbeit von vornherein oder zunächst nur temporär angelegt, entweder weil es sich um eine temporäre Aufgabe handelt oder weil Fördermittel nur temporär zur Verfügung stehen. Im letzten Fall kann die Zusammenarbeit nach Auslaufen der Förderung beendet werden oder es kann versucht werden, diese – häufig auf einem niedrigeren Niveau – zu verstetigen.

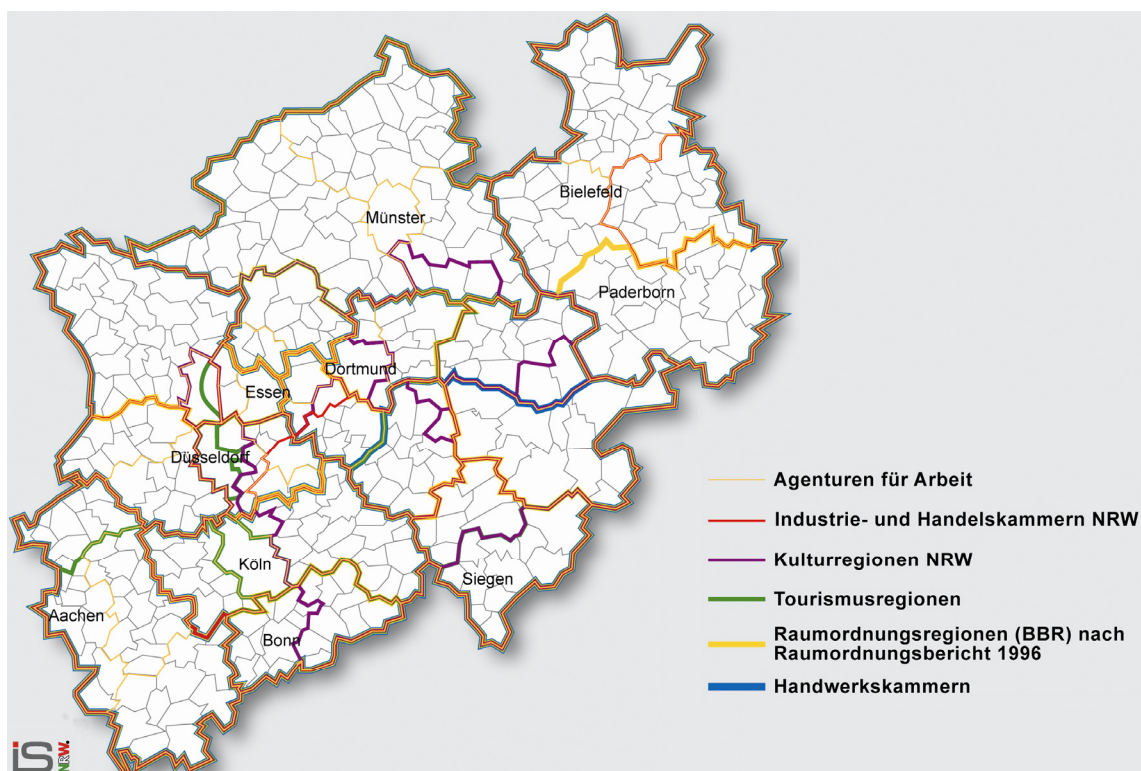
Auch die Regionsgrenzen können unter mehreren Aspekten betrachtet werden:

- Die Gründe für die Festlegung bestimmter Grenzen sind unterschiedlich. Sie dürften teilweise funktional bestimmt sein, d. h. auf der Basis von Verflechtungen oder geografischen Gegebenheiten (z. B. der Topografie bei Abwässerverbänden). Oft sind die Grenzen historisch gewachsen, oder sie wurden aufgrund bestehender organisatorischer Strukturen so festgelegt. Sie folgen überwiegend, aber nicht durchgehend administrativen Grenzen.

- Die Grenzen (und Aufgaben) der Regionalinstitutionen sind teilweise durch Gesetz oder Verordnung geregelt, während sie bei informellen Kooperationen von den Akteuren selbst bestimmt werden können.
- Die Mehrzahl der Gebietsgrenzen ist trennscharf. Es gibt jedoch auch die Möglichkeit der Mehrfachzuordnung von Gebieten, etwa bei den Euregios, oder bewusst unscharfe Grenzziehungen wie bei den Kulturlandschaften.
- Die Regionsgrenzen sind auch bei informellen Kooperationen i. d. R. im Zeitablauf stabil, da auch informelle Strukturen Verabredungen zwischen den Akteuren erfordern. Andererseits sind prinzipiell auch bei formellen Organisationen Veränderungen der Zugehörigkeit und der Grenzen möglich. Beim RVR wurde den Mitgliedern per Gesetz ausdrücklich eine Austrittsmöglichkeit eingeräumt.
- Weiter ist zu beachten, dass mit dem gleichen Label – etwa „Ruhrgebiet“ – versehene Grenzen (etwa Regionalverband Ruhrgebiet, Kulturlandschaft Ruhrgebiet, Kulturregion Ruhrgebiet) keineswegs deckungsgleich sein müssen.

Die Regionsgrenzen lassen sich kartographisch darstellen. Da sich die Grenzen oft unterscheiden, stößt die Darstellung der Grenzen mehrerer Institutionen in einer Abbildung jedoch schnell an ihre Grenzen. Die Darstellung wird unübersichtlich und der Verlauf der einzelnen Grenzziehungen ist kaum mehr erkennbar. Die Abbildung 1 macht dies am Beispiel der Grenzen von lediglich sechs aus der großen Zahl an Handlungsräumen mit Bezug zur räumlichen Planung in Nordrhein-Westfalen deutlich.

Abb. 1: Ausgewählte regionale Handlungsräume in NRW



Quelle: ILS NRW

2 Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Die im vorangegangenen Kapitel aufgeführten regionalen Handlungsräume sind teilweise schon recht alt; die Grenzen der Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen bestehen z. B. teilweise mehr als 200 Jahre. Zu Beginn der 1990er Jahre brachte die Regionalisierung der Strukturpolitik neuen Schwung in die Regionalisierungsdiskussion. Dieser durchaus innovative Top-down-Ansatz stieß jedoch bei den Akteuren vor Ort oftmals auf Zurückhaltung und hatte nur in einigen Regionen (OWL, Region Aachen) längerfristige Wirkungen zur Folge. Nach einer Phase, in der Erfahrungen vor allem mit eng begrenzten und überschaubaren Kooperationen wie interkommunalen Gewerbegebieten gesammelt wurden, gibt es seit einigen Jahren einen neuen Regionalisierungsschub mit einer Vielzahl regionaler Kooperationen in den unterschiedlichsten Themenbereichen und mit den unterschiedlichsten Zielsetzungen. Diese reichen von auf ein bestimmtes Problem oder Ziel bezogenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Regionale Einzelhandelskonzepte) über neue naturräumliche Handlungsräume (z. B. Flusseinzugsgebiete) bis hin zu institutionellen Innovationen (z. B. Regionaler Flächennutzungsplan oder StädteRegion Aachen). Die Entwicklung verläuft sehr dynamisch und hat insbesondere im Ruhrgebiet eine Qualität erreicht, die noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien.

Im Folgenden wird ein Überblick über neue regionale Handlungsräume in Nordrhein-Westfalen gegeben. Einbezogen werden solche regionalen Handlungsräume, die sich in den letzten Jahren (ca. seit dem Jahr 2000) etabliert haben¹ und einen Bezug zu Themenfeldern aufweisen, die auch für eine koordinierende räumliche Gesamtplanung (Regional- bzw. Landesplanung) relevant sind.

Die folgende Darstellung ist im Wesentlichen deskriptiv und versucht, Basisinformationen über die Regionalisierungsansätze zusammenzutragen. Eine kritische Bewertung der Regionalisierungen und insbesondere ihres Zusammenspiels mit anderen kommunalen oder regionalen Handlungsansätzen hätte unsere Möglichkeiten weit überstiegen. Zu einer Reihe der beschriebenen Regionalisierungsansätze finden sich jedoch detailliertere Informationen in gesonderten Beiträgen in den folgenden Abschnitten dieses Bandes.

Bei der tabellarischen Darstellung wichtiger Merkmale der Kooperationen (Handlungsfelder, Zeithorizont, Institutionalisierungsgrad etc.) war in einigen Fällen keine eindeutige Einordnung möglich. Außer durch unsere begrenzten Kapazitäten zur Informationsbeschaffung ist dies dadurch begründet, dass die inhaltliche Ausgestaltung der in verschiedenen Regionen erarbeiteten Konzepte eines Typus sehr unterschiedlich sein kann. So beinhalten z. B. regionale Einzelhandelskonzepte teilweise vornehmlich einen Austausch von Informationen, teilweise aber auch verbindliche Regelungen. Auch wenn Konzepte in der folgenden Zusammenstellung unter einer Überschrift dargestellt werden, können die Inhalte der regionalen Kooperation im Einzelfall von der Beschreibung des Typus abweichen.

Wegen der Schwierigkeiten, die Kooperationstypen nach inhaltlichen Kriterien in eine Reihenfolge zu bringen, folgt die Darstellung dem räumlichen Fokus. Es wird unterschieden zwischen

- landesweiten Regionalisierungsansätzen,
- in mehreren Landesteilen verbreiteten Regionalisierungsansätzen,

¹ Ansätze regionalisierter Wirtschaftsförderung und des Regionalmarketings (OWL Marketing, Aktion Münsterland) werden dementsprechend nicht als „neue“, sondern eher als traditionelle Regionalisierungsansätze angesehen und sind dementsprechend nicht dargestellt.

- Regionalisierungen im Ruhrgebiet und
- einzelnen Regionalisierungsansätzen außerhalb des Ruhrgebietes.

2.1 Landesweite Regionalisierungsansätze

Kulturlandschaften

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landschaftsverbände, Landesregierung
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Kulturlandschaftsentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 2007)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	derzeit informell formelle Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens im LEP 2025 bleibt abzuwarten

Kulturlandschaften sind das Ergebnis der „Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Laufe der Geschichte“ (LVR/LWL 2007: 9). Im LEP 2025, der zurzeit erarbeitet wird, soll – wie bereits in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung des Bundes – die Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaften einen besonderen Stellenwert erhalten und als eigenes Sachgebiet behandelt werden. Von den Landschaftsverbänden wurde daher ein Gutachten zur Abgrenzungen und zu den Perspektiven der Kulturlandschaften in NRW erarbeitet, das als Fachbeitrag in den neuen LEP einfließen soll. In diesem Gutachten wird das Land Nordrhein-Westfalen in 32 Kulturlandschaften gegliedert, die anhand ihrer charakteristischen Merkmale beschrieben werden. Die Abgrenzung der Kulturlandschaften ist flächendeckend, schließt also auch städtische Bereiche ein und orientiert sich nicht an den Gemeindegrenzen. Kriterien der Abgrenzung waren vielmehr die naturräumliche Gliederung, das Landschaftsbild, Siedlungstypen und Baukultur, Landnutzungsstrukturen und Zeugnisse der Geschichte. Die Grenzen zwischen den einzelnen Kulturlandschaften werden nicht fest gezogen, sondern sind als sich überlappende Säume zu verstehen (LVR/LWL 2007; s. auch Beitrag Burggraaff, Kleefeld und Knieps in diesem Band).

Zur Integration des Fachbeitrags in den LEP 2025 wird z.B. empfohlen, als Handlungsauftrag an die Regionalplanung festzulegen, für die einzelnen Kulturlandschaften Leitbilder zu erarbeiten. Dies soll auch dazu dienen, in den einzelnen Regionen über deren Charakter, Erhaltung und Entwicklung zu diskutieren (Gaedtke 2007). Die zu erarbeitenden Leitbilder sollen „einer großflächigen Nivellierung von Landschaften entgegensteuern“ (LVR/LWL 2007: 95).

Darüber hinaus werden im Gutachten 29 landesbedeutsame sowie 135 regionalbedeutsame Kulturlandschaftsbereiche mit bestimmten wertgebenden Merkmalen (z.B. historischer Wert, Seltenheitswert oder regionaltypischer Wert) dargestellt (LVR/LWL 2007). Es wird empfohlen, die landesbedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche, die „Identifikationsanker“ in der Landschaft sind, als raumordnerische Vorbehalts- bzw. Vorranggebiete darzustellen und zu konkretisieren, um ihre wertbestimmenden Merkmale und Charakteristika zu sichern (Gaedtke 2007).

Flusseinzugsgebiete

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Wasserwirtschaft
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 2000)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	formell (Wasserrahmenrichtlinie)

Über die EU-Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) sind die wasserwirtschaftlichen Planungen europaweit vereinheitlicht worden. Damit soll erreicht werden, dass europaweit für alle Gewässer ein „guter Zustand“ erreicht und dauerhaft gesichert wird. Ein grundlegendes Anliegen dieser Richtlinie ist es, die Gewässer in ihren naturräumlichen Einheiten, den Flusseinzugsgebieten, zu betrachten – die sich i. d. R. nicht mit den administrativen Raumgliederungen decken. Insgesamt wird Deutschland in zehn Flusseinzugsgebiete untergliedert, die überwiegend grenzüberschreitend zu anderen europäischen Staaten verlaufen. Zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie werden diese Flusseinzugsgebiete in Bewirtschaftungseinheiten (sog. „Wasserkörper“) untergliedert. Für Nordrhein-Westfalen wurden zwölf Teileinzugsgebiete definiert (vgl. Beitrag Finke in diesem Band).

Für die räumliche Gesamtplanung ist die mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundene Raumkulisse nicht nur im Sinne einer raumbedeutsamen Fachplanung relevant, sondern auch insofern, als dass die Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete dem „Prinzip der Ganzheitlichkeit“ folgen soll. Dies impliziert, dass alle Nutzungen im Raum im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Wasserqualität zu bewerten sind. Dies ist nur in Kooperation mit der räumlichen Gesamtplanung und anderen Fachplanungen zu erreichen (vgl. Beitrag Finke in diesem Band).

Veränderung der Zahl (und Grenzen) der Regionalplanungsräume

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Bezirksregierungen, RVR
<i>Handlungsfelder</i>	integrierend: Regionalplanung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (ab 2009/2012)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	formell

Nach dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhrgebiet vom 5. Juni 2007 soll der Regionalverband Ruhrgebiet nach der Kommunalwahl 2009 (wieder)² die Regionalplanung für das Ruhrgebiet übernehmen. Die zum RVR gehörenden Städte und Kreise werden aus den bisherigen Planungsräumen Düsseldorf, Arnsberg und Münster herausgelöst. Diese bleiben in verkleinerter Form erhalten. Damit wird es ab 2009 zunächst sechs statt bisher fünf Planungsräume in Nordrhein-Westfalen geben.

² Bis 1975 lag die Regionalplanungskompetenz für das Ruhrgebiet beim damaligen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Abb. 2: Regionalplanungsregionen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Darstellung

Nach einem 2004 von der rot-grünen Landesregierung mit dem „Düsseldorfer Signal“ ins Gespräch gebrachten Konzept zur Neuordnung der Mittelinstanzen soll deren Zahl jedoch ab 2012 auf drei (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet) reduziert werden (Bogumil 2005), die dann auch Regionalplanungsräume wären. Dieses Ziel wurde 2005 von der schwarz-gelben Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung bestätigt (website Koalitionsvereinbarung). Allerdings ist wegen des Widerstands aus den Regierungsbezirken Arnsberg und Detmold (website Arnsberg) unsicher, ob diese Konzeption wirklich umgesetzt wird.

2.2 In mehreren Landesteilen verbreitete Regionalisierungsansätze

Die REGIONALEN Kultur- und Naturräume in Nordrhein-Westfalen

<i>Räumlicher Fokus</i>	nahezu flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 1997
<i>Initiative</i>	überwiegend bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell (Geschäftsstellen privatwirtschaftlich organisiert)

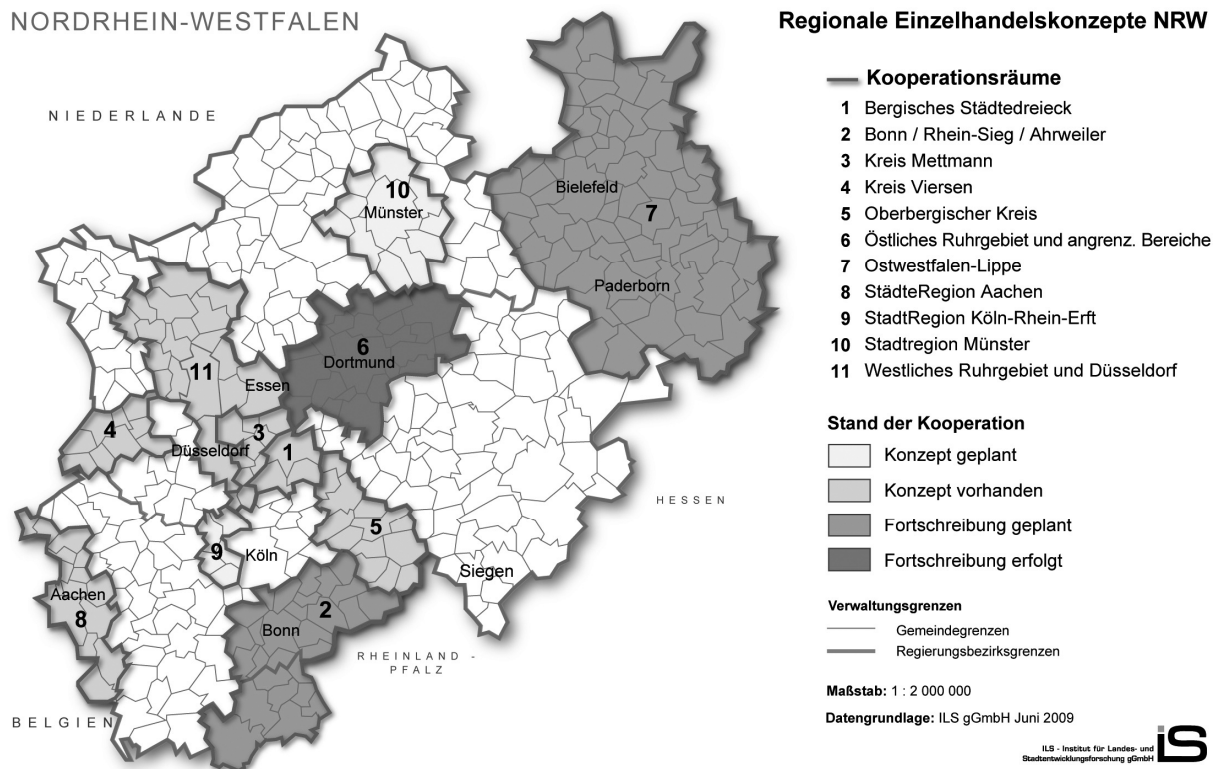
Die REGIONALEN greifen die Idee der IBA Emscher Park (s. dazu weiter unten) auf, Kooperationen „auf Zeit“ zu initiieren. Sie sind seit 1997 ein Instrument der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Bewältigung des Strukturwandels. „Die Regionen des Landes haben die Möglichkeit, sich auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten Leitbilds für die Durchführung einer REGIONALE zu bewerben. Erhält eine Region den Zuschlag, werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär gefördert. Das Themenspektrum der Projekte reicht dabei von Städtebau und Landschaft über Kultur und Tourismus bis hin zu Wirtschaftsförderung und Bildung“ (website REGIONALEN).

Die REGIONALEN finden seit 2000 bis 2010 alle zwei Jahre in wechselnden Regionen statt. Bisher haben fünf REGIONALEN stattgefunden. 2010 folgt die REGIONALE Köln/Bonn. Den Zuschlag für die anschließenden, dann nur noch alle drei Jahre stattfindenden REGIONALEN 2013 und 2016 haben das Sauerland und das Westmünsterland erhalten. Die räumliche Abgrenzung der Regionen, die sich auf eine REGIONALE bewerben, ist nicht seitens der Landesregierung festgelegt, sondern die Gemeinden, Städte und Kreise sollen sich in einem Bottom-up-Prozess selbst zusammenfinden. Dies hat u. a. eine sehr unterschiedliche Größe der Kooperationsräume zu Folge, die von lediglich drei Städten im Bergischen Städtedreieck (REGIONALE 2006) bis hin zu einem ganzen Regierungsbezirk (REGIONALE 2000 Ostwestfalen-Lippe) reicht (s. Abb. und s. auch Beitrag Kuss, Meyer und Reimer in diesem Band).

Regionale Einzelhandelskonzepte

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Steuerung des großflächigen Einzelhandels
<i>Zeitraum/-horizont</i>	ab 1997
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 3: Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen



Quelle: ILS gGmbH 2009

Regionale Einzelhandelskonzepte haben zum Ziel, zu einer koordinierten und konsensualen Einzelhandelsentwicklung zu kommen, um insbesondere geeignete Standorte für den großflächigen Einzelhandel auszuloten und planerisch abzusichern sowie gleichzeitig aus der regionalen Perspektive ungeeignete Standorte auszuschließen. Hintergrund für diese Aktivitäten waren eine Vielzahl von Planungen für den Neubau oder die Erweiterung großer Einzelhandelsobjekte. Die unkoordinierte Realisierung dieser Vorhaben würde zu einem drastischen Überangebot an Verkaufsflächen und zu einer Schädigung integrierter Einzelhandelsstandorte führen. Die Kommunen wollen durch Regionale Einzelhandelskonzepte

- eine einheitliche Datenbasis als gemeinsame Diskussionsgrundlage und Bewertungsmaßstab für Vorhaben des großflächigen Einzelhandels schaffen,
- Vertrauen zwischen den Akteuren aufbauen, mit dem Ziel, einen ruinösen Wettbewerb untereinander zu verhindern,
- einen überörtlichen Konsens für einen verträglichen Entwicklungskorridor finden, der die weitere Entwicklung des Einzelhandels an regional und städtebaulich dafür geeigneten Standorten unterstützt,
- Entscheidungsgrundlagen für Einzelhandelsvorhaben transparent machen und so Berechenbarkeit für Investoren bieten (website Bezirksregierung Düsseldorf).

Die Mitarbeit bei regionalen Einzelhandelskonzepten ist wegen der kommunalen Planungshoheit freiwillig. Die Grenzen werden von den regionalen Akteuren selbst gezogen. Daher unterscheiden sich Regionsgrößen und Abgrenzungskriterien erheblich. Sie orientieren sich teilweise, aber nicht durchgängig an Kreisgrenzen und reichen von einzelnen Kreisen bis zu einem Regierungsbezirk.

Da es sich um eine freiwillige Zusammenarbeit handelt, gehen die Konzepte unterschiedlich weit. Sanktionsmöglichkeiten gegen Gemeinden, die gegen den regionalen Konsens Vorhaben umsetzen, bestehen in keiner der Kooperationsregionen in Nordrhein-Westfalen. Letztlich wäre für eine sichere Umsetzung der Konzepte eine rechtliche Verbindlichkeit, die z. B. über die Regionalplanung hergestellt werden kann, erforderlich, da ansonsten einzelne Kommunen den gemeinsam erarbeiteten Konsens aufkündigen können, z. B. wenn ein Investor ein Großprojekt in der entsprechenden Gemeinde realisieren will. Dies wird z. B. in der Region Hannover praktiziert. Das Regionale Einzelhandelskonzept ist integraler Bestandteil des Regionalplans (Regionales Raumordnungsprogramm 2005) für die Region Hannover, in dem z. B. herausgehobene Fachmarktstandorte flächenscharf über eine Zielfestlegung begrenzt werden (Region Hannover 2005).

Der Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen sieht als Anreiz für regionale Einzelhandelskonzepte Abweichungsmöglichkeiten von den Regelungen des § 24a Landesentwicklungsprogramm, z. B. zur Abhängigkeit des zulässigen Angebots von der Funktion des Versorgungsschwerpunkts, vor, wenn ein regionales Einzelhandelskonzept vorliegt, das mindestens das Gebiet von drei benachbarten, d. h. räumlich angrenzenden, kreisfreien Städten oder Kreisen aus Nordrhein-Westfalen umfasst und der Regionalrat zustimmt.

Regionale Wohnungsmarktkonzepte

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen, wfa
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Wohnungsmarktentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit Mitte der 1990er Jahre
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Bei regionalen Wohnungsmarktkonzepten bzw. Masterplänen geht es – zumindest perspektivisch – um die Entwicklung einer Konzeption für eine bedarfsgerechte und städtebaulich verträgliche Wohnbaulandausweisung. Unter Berücksichtigung der technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen, der ÖPNV-Ausstattung, des Ziels der Erhaltung von Freiräumen etc. sollen im regionalen Konsens Aussagen zu Mengen und Qualitäten der zukünftig nachgefragten Wohneinheiten getroffen und Standortvorschläge unterbreitet werden. Damit soll auch aufgezeigt werden, wie sich die einzelnen Kommunen innerhalb der Wohnungsmarktregion positionieren, und aus regionaler Sicht konkretisiert werden, wie eine Region im „Wettbewerb der Regionen“ als attraktiver Wohnstandort konkurrenzfähig bleiben kann (Wiechmann u. a. 2008).

Regionale Kooperationen in diesem Themenfeld gibt es in Nordrhein-Westfalen mittlerweile in einer Vielzahl von Regionen. Diese haben aber vielfach (zunächst) nur einen Informationsaustausch als Ziel. Erst in Einzelfällen (z. B. Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) ist die Zusammenarbeit in gemeinsame Handlungsstrategien oder Projekte gemündet.

Beispiel einer Zusammenarbeit mit dem Ziel des Informationsaustausches ist der Modellversuch Regionale Wohnungsmarktbeobachtung im östlichen Ruhrgebiet. Über diesen Modellversuch haben sich die Städte und Gemeinden im östlichen Ruhrgebiet eine gemeinsame Informationsgrundlage zum regionalen Wohnungsmarkt erarbeitet sowie auf informeller Basis Erfahrungen zu Problemen und Problemlösungen am Wohnungsmarkt ausgetauscht. Folglich wurde im Jahr 2005 auch kein regionales Wohnkonzept,

sondern ein gemeinsamer regionaler Wohnungsmarktbericht ohne normative Aussagen erarbeitet (Wfa 2005). Der regionale Austausch zum Thema „Wohnen“ im östlichen Ruhrgebiet wurde auch nach Ablauf des Modellversuchs im Jahr 2006 fortgesetzt und 2008 erneut eine regionale Marktanalyse vorgelegt (Wfa 2008). Ähnliche (zunächst) analytische Ansätze verfolgen auch die Kommunen der „Städteregion Ruhr 2030“³ sowie im Rheinisch-Bergischen-Kreis (website wfa Regionale Wohnungsmarktbeobachtung).

In der Stadtregion Münster ist das Thema „Wohnen“ ein Schwerpunkt in einer breiter angelegten interkommunalen Zusammenarbeit. Anfang 2007 wurde eine gemeinsam in Auftrag gegebene stadtrregionale Bürgerumfrage zum Thema „Wohnen in der Stadtregion“ vorgelegt, nachdem die elf beteiligten Städte und Gemeinden bereits im Jahr 2003 ihre Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit im Sinne eines Informationsaustausches und einer gemeinsamen Erarbeitung von Lösungsansätzen für regionale Probleme in übereinstimmenden Ratsbeschlüssen bekundet hatten (website Stadt Münster).

In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler besteht hingegen bereits seit Anfang der 1990er Jahre eine interkommunale Zusammenarbeit zum Themenfeld „Wohnen“. Diese geht mittlerweile deutlich über einen reinen Informationsaustausch hinaus. So wurden z. B. zwischen 2001 und 2003 in einem Modellversuch die Landesmittel zur Wohnungsbauförderung der Region budgetiert zur Verfügung gestellt. Letzter Meilenstein der Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist das im Jahr 2008 fertiggestellte regionale „Handlungskonzept Wohnen 2020“. Dieses enthält einen gemeinsamen Orientierungsrahmen für die zukünftige Wohnbauflächenentwicklung in der Region (website wohnregion bonn). Hier besteht ein direkter Zusammenhang zur Regionalplanung.

Interkommunale Gewerbeflächenpools

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen (Regionalplanung)
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Gewerbeflächenentwicklung, Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	in NRW seit 2007
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	bisher informell

Unternehmen agieren bei der Standortwahl im regionalen Maßstab und haben daher weniger das Angebot an Gewerbeflächen in einer Stadt, sondern das regionale Angebot im Blick. Außerdem sind die unternehmerischen Anforderungen an geeignete Flächen gestiegen, während die Ausweisung hochwertiger Gewerbeflächen in vielen Städten und Gemeinden z. B. aufgrund topographischer Restriktionen zunehmend an Grenzen stößt. Das Instrument des „interkommunalen Gewerbeflächenpools“ soll dieses Dilemma überwinden helfen. In solch einem Pool wird die Entwicklung und Vermarktung der Gewerbeflächen der beteiligten Kommunen gebündelt. Dies trägt u. a. dazu bei, dass die Außenwahrnehmung einer Region als Wirtschaftsstandort steigt und ein breiteres Portfolio an Flächen angeboten werden kann (Kröger 2007). In Nordrhein-Westfalen wird ein derartiger interkommunaler Gewerbeflächenpool derzeit von den Städten Balve, Hemer, Iserlohn und Menden im Rahmen eines REFINA-Modellprojektes erprobt (s. Beitrag Greiving in diesem Band).

³ Die regionale Wohnungsmarktbeobachtung ist in dieser Region ein Teilprojekt einer themenübergreifenden Kooperation (s. Überschrift „Städteregion Ruhr 2030“).

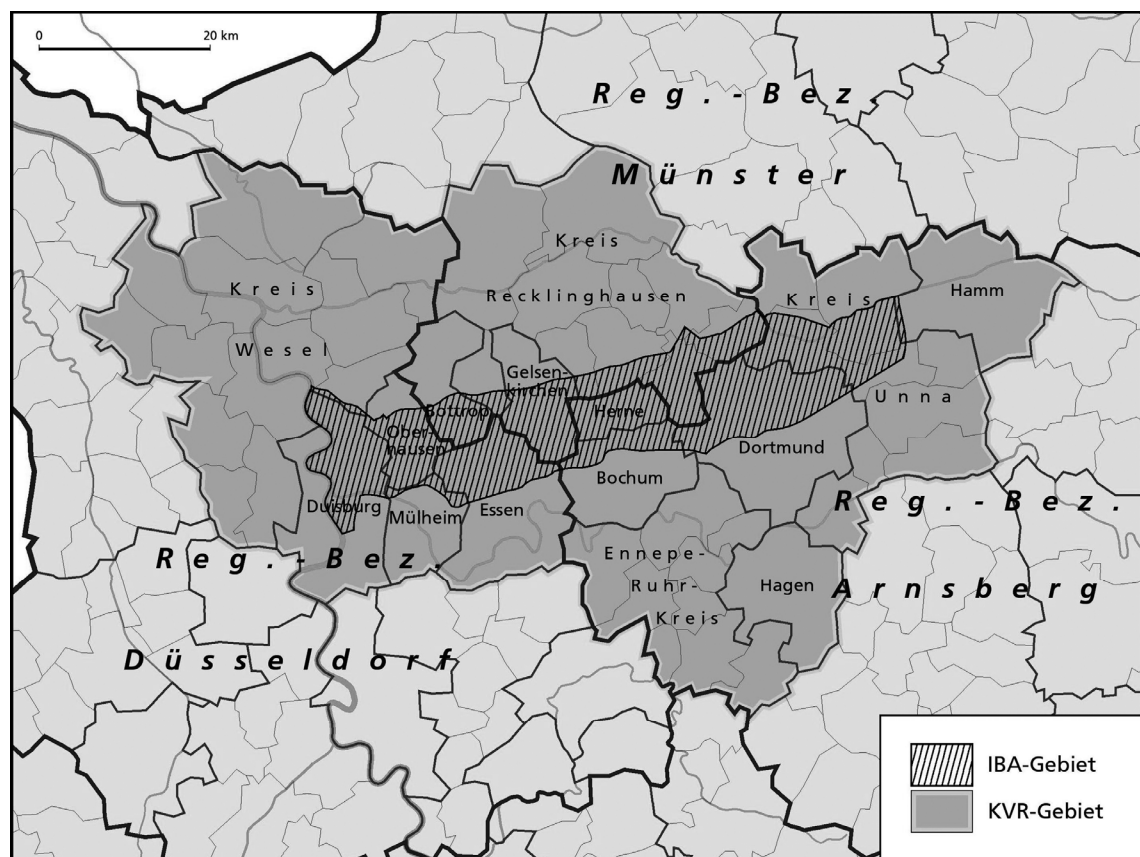
Hemmnisse für die Etablierung eines derartigen Gewerbeflächenpools bestehen u. a. in schwierigen Bewertungsfragen im Hinblick auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zwischen den Kommunen sowie darin, dass auch weniger geeignete Standorte in den Pool eingebracht werden können. Als alternativer Ansatz wird daher derzeit in der Region Kleve ein „virtueller Gewerbeflächenpool“ entwickelt, bei dem es zu einem (virtuellen) Tausch von Flächenausweisungsrechten für Gewerbeflächen kommt (s. Beitrag Greiving in diesem Band).

2.3 Regionalisierungen im Ruhrgebiet

IBA Emscher Park

<i>Räumlicher Fokus</i>	Emscherzone des Ruhrgebietes
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Kommunen, IBA-Planungsgesellschaft und weitere IBA-Gremien
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, nachhaltige Regionalentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	1989–1999
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 4: Planungsraum der IBA Emscher Park im Ruhrgebiet



Quelle: Krähe, Prossek o. J.

Von 1989 bis 1999 wurde im Ruhrgebiet die Internationale Bauausstellung Emscher Park durchgeführt. Sie stellt damit zwar keinen „neuen“ Regionalisierungsansatz im Sinne der o. g. Definition dar. Da viele der hier vorgestellten Regionalisierungsansätze aber auf Ideen der IBA Emscher Park aufbauen, wird diese zum besseren Verständnis dennoch dargestellt. Die IBA Emscher Park war ein politisch initiiertes und zeitlich begrenztes Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen (website iba). Räumlicher Bezugsraum war nicht das gesamte Ruhrgebiet, sondern ein problembezogen abgegrenztes Teilgebiet, die Emscherzone (s. Abb. 5). Der Bezugsraum lag damit quer zu den administrativen Grenzen der Kommunen und Regierungsbezirke. Die IBA folgte dem Planungsparadigma des „Perspektivischen Inkrementalismus“ bzw. der Strategie „Planung durch Projekte“ mit einem flexiblen Projektmanagement, das sich jedoch an der vorab politisch definierten Leitvorstellung der nachhaltigen regionalen Entwicklung orientierte (Kilper 2006). Insgesamt wurden mit einem Investitionsvolumen von ca. 2,5 Mrd. € ca. 120 Projekte im städtebaulichen, ökologischen, kulturellen und sozialen Bereich umgesetzt, die die endogenen Potenziale der Region aufgriffen, um den Strukturwandel (inkl. einem Imagewandel) im Ruhrgebiet zu unterstützen. Diese gliederten sich in die Arbeitsbereiche

- Emscher Landschaftspark
- Umbau des Emscher-Systems
- Arbeiten im Park
- Neues Wohnen und Stadtteilentwicklung
- Kunst, Industriekultur und Tourismus
- Soziale Initiativen, Beschäftigung und Qualifizierung (website iba).

Die Städte und weitere regionale Akteure waren von der IBA-Planungsgesellschaft⁴ aufgerufen, für diese Arbeitsbereiche Projektideen zu konzipieren. Diese wurden von einem Expertenkreis bewertet. Für die positiv bewerteten Projektideen hat die Landesregierung anschließend die Fördermöglichkeiten geprüft und sie i. d. R. auch zumindest anteilig finanziert. Die Umsetzung der Projekte erfolgte durch die jeweiligen Antragsteller und wurde durch die IBA-Planungsgesellschaft begleitet.

Auch wenn die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der IBA Emscher Park auf Zeit angelegt war, ist sie im Ruhrgebiet über die realisierten Projekte weiterhin sichtbar. Die IBA-Planungsgesellschaft und die weiteren IBA-Gremien wurden nach Auslaufen der IBA-Förderung zwar aufgelöst, die im Zuge der IBA entstandenen regionalen Netzwerke, z. B. die „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“, die zur Umsetzung der sieben Grünzüge des Emscher Landschaftsparks gegründet wurden, bestehen aber zum Teil bis heute fort (vgl. Abschnitt zum Emscher-Landschaftspark). Die IBA Emscher Park war außerdem Blaupause für andere Formen der regionalen Zusammenarbeit in NRW (z. B. die REGIONALEN) sowie in anderen Bundesländern.⁵

⁴ Die IBA-Planungsgesellschaft mit ca. 30 Mitarbeitern unter der Leitung von Karl Ganser war eine 100%ige Tochter des Landes NRW, die aufgrund ihres „privatrechtlichen Status außerhalb der Aufbau- und Ablauforganisation sowohl der Landesregierung als auch der 17 IBA-Kommunen agieren konnte“. Dennoch war sie zum einen auf die politische Loyalität der Landesregierung und zum anderen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure in der Emscherregion angewiesen, um erfolgreich sein zu können. Ihre Aufgaben lagen vor allem in der Ideenfindung, der Projektbetreuung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Qualitätskontrolle. Neben der IBA-Planungsgesellschaft wurden weitere Gremien, wie z. B. ein Lenkungskreis, eingesetzt (Kilper 2006: 136).

⁵ So war die IBA Emscher Park die erste Internationale Bauausstellung in Deutschland mit regionalem Bezug. An diesen regionalen Ansatz knüpfen die IBA „Fürst-Pückler-Land“ sowie die IBA „Stadtumbau“ an, die derzeit in den neuen Bundesländern durchgeführt werden.

Masterplan Emscher Landschaftspark

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	RVR, Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Entwicklung des Regionalparks „Emscher Landschaftspark“
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft: seit 1989 (Regionalpark)/2005 (Masterplan)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 5: Emscher Landschaftspark und Neues Emschertal im Ruhrgebiet



Quelle: Regionalverband Ruhrgebiet, o. J.

Der Emscher Landschaftspark ist ein Regionalpark im nördlichen Ruhrgebiet mit einer Fläche von etwa 450 km², der sich aus einem entlang des Emschertals verlaufenden Ost-West Grünzug von Bönen bis Duisburg sowie sieben in Nord-Süd-Richtung verlaufenden regionalen Grünzügen zusammensetzt, vorhandene Grünflächen vernetzt und neue Grünflächen auf altindustriellen Flächen schafft. Die Abgrenzung des Emschertals, die neben dem Emscherlauf auch umliegende Stadtteile und Wirtschaftsflächen einbezieht, orientiert sich nicht an administrativen Grenzen, sondern an naturräumlichen Gegebenheiten (vgl. Abb. 5).

Die Realisierung des Emscher Landschaftsparks war ein zentrales Leitprojekt der IBA Emscher Park (s. o.), welches allerdings bereits während der Laufzeit der IBA als „Generationenprojekt“ mit einem Entwicklungshorizont von 20 bis 30 Jahren angelegt war, sodass der Emscher Landschaftspark während der IBA nur ansatzweise umgesetzt werden konnte (Kilper 2006: 140). Nach einer kurzen Phase des Stillstands nach dem Auslaufen der IBA im Jahr 1999 ging die Trägerschaft für das Projekt „Emscher Landschaftspark“ im Jahr 2001 zunächst auf die Projekt Ruhr GmbH⁶ über und nach deren Auflösung Anfang 2007 auf den RVR.

⁶ Die landeseigene Projekt Ruhr GmbH wurde 2001 zur Umsetzung von Projekten im Ruhrgebiet gegründet und Ende 2006 aufgelöst. Die Aufgaben wurden teilweise vom RVR, teilweise von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft MetropoleRuhr übernommen.

Im Jahr 2005 wurde der Masterplan Emscher Landschaftspark fertiggestellt, der die Grundlage für die weitere Umsetzung des Emscher Landschaftsparks bildet. Der Masterplan ist das Ergebnis einer Kooperation von 20 Kommunen des Ruhrgebiets, zwei Kreisen, den „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“ für die sieben regionalen Grünzüge, drei Bezirksregierungen, des RVR, der Emscher-genossenschaft sowie des Lippeverbandes, des Landes Nordrhein-Westfalen und der interessierten Öffentlichkeit. Er versteht sich als „offenes, informelles Planungs- und Managementinstrument“ (Projekt Ruhr GmbH 2005: 27). Ziel ist es, „das zweite Jahrzehnt des regionalen Parkaufbaus zu bestimmen und den Park politisch wie wirtschaftlich dauerhaft zu verankern“ (ebd.: 24). Dafür bietet der Masterplan eine Vision als inhaltlichen Rahmen und beschreibt Themen, Projektansätze und konkrete Handlungsempfehlungen.

Ähnlich dem Ansatz der IBA beinhaltet der Masterplan eine Gesamtstrategie, deren Umsetzung in Einzelprojekten erfolgt. Die Projektdatenbank des RVR zum Emscher Landschaftspark enthält ca. 450 Projekte und Projektvorschläge, die in Projektfamilien wie Ökologie, Stadtentwicklung, Industriekultur und Parkinfrastruktur untergliedert sind (website RVR: Emscher Landschaftspark). Die Projekte sollen im Rahmen neuer Formen städteübergreifender Zusammenarbeit entwickelt werden. Der Masterplan ist von allen Kooperationspartnern beschlossen worden und damit im Sinne einer Selbstbindung der Beteiligten verbindlich. Aufgrund der kommunalen und regionalen Beschlussfassung ist er weiterhin Belang bei der Abwägung kommunaler und regionaler Planungen (Projekt Ruhr GmbH 2005).

In den nächsten Jahren ist der Umbau der Emscher die zentrale Aufgabe bei der Umsetzung des Masterplans. Der Gewässerumbau und die Entwicklung eines durchgängigen Parkbandes entlang des Flusses ergänzen und bedingen sich dabei gegenseitig (Projekt Ruhr GmbH 2005: 13). Beide Anliegen werden in enger Zusammenarbeit zwischen dem RVR und der Emscher-genossenschaft verfolgt (s. u. Masterplan Emscher-Zukunft).

Während die Trägerschaft für die Gesamtzuständigkeit für den Emscher Landschaftspark mehrfach gewechselt hat (s. o.), bestehen die sieben „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“ für die regionalen Grünzüge A bis G des Emscher Landschaftsparks seit Beginn der IBA Emscher Park. Die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften ist über interkommunale Vereinbarungen und kommunale Grundsatzbeschlüsse zur interkommunalen Kooperation verankert (Projekt Ruhr 2005: 48). Innerhalb des Rahmens, den der Masterplan vorgibt, können sich die Konzepte und Projekte innerhalb der Grünzüge flexibel an sich verändernde Entwicklungstendenzen anpassen. Eine Fortschreibung des Masterplans ist für das Jahr 2010 geplant. Die Zielmarke für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes ist das Jahr 2020 (ebd.: 252).

Masterplan Emscher-Zukunft

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Emscher-genossenschaft, RVR, Kommunen, betroffene Grundstückseigentümer
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Emscherumbau
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft: Masterplanung seit 2003
<i>Institutionalisierung</i>	informell

In engem Zusammenhang mit dem Masterplan Emscher Landschaftspark steht der von der Emscher-genossenschaft initiierte Masterplan Emscher-Zukunft (2006). Dieser trifft Aussagen zur ökologischen Umgestaltung, zu wasserwirtschaftlichen Erfordernissen und zum Gestaltungskonzept der „neuen Emscher“ (vgl. Abb. 5). Ziel ist der Umbau der Emscher von der Quelle bis zur Mündung vom ehemaligen offenen Abwasserkanal

zurück zu einem Fluss in ökologisch gutem Zustand. „Als anpassungsfähige, flexibel agierende und reagierende Planungsplattform sorgt der Masterplan für einen tragfähigen Konsens zwischen den Akteuren und schafft Impulse für neue Projekte. Schwerpunkte des Masterplans Emscher-Zukunft sind auch die Kommunikation des Bauvorhabens, der Dialog mit allen Beteiligten und die Kultur als vermittelndes und begleitendes Element des Bauvorhabens. Der Masterplan kann und soll das formelle, rechtsförmliche Planverfahren der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung und Planfeststellung nicht ersetzen. Vorhandene rechtsgültige Planungen werden in ihn aufgenommen, im Gegenzug können aus Zielsetzungen des Masterplans Inhalte für planrechtliche Verfahren abgeleitet werden“ (website Emscher Zukunft).

Grundlage für den Masterplan, der sich über Teilgebiete von elf Kommunen erstreckt, war ein interdisziplinärer Wettbewerb im Jahr 2003 (website Emscher Zukunft). Der Masterplan wurde in Werkstätten und Fachgesprächen (Emscher-Dialoge) breit mit Fachleuten, Betroffenen und der Öffentlichkeit diskutiert. Beteiligt waren neben der Emschergenossenschaft als Schlüsselakteur kommunale Gebietskörperschaften, Grundeigentümer der ufernahen Flächen, Investoren und der RVR. Die Emschergenossenschaft fungiert beim Masterplan Emscher-Zukunft als Ideengeber wie auch als Investor. Die Bedeutung des Emscherumbaus für das Ruhrgebiet lässt sich allein aus dem erheblichen Finanzvolumen von 4,4 Mrd. € ablesen, das die Emschergenossenschaft seit dem Ende der 1990er Jahre bis ca. 2025/2030 in den Emscherumbau investiert (Emschergenossenschaft 2006: 8) – fast doppelt so viel Geld wie über 10 Jahre in das gesamte Strukturprogramm IBA EmscherPark geflossen ist (s. o.). Insbesondere im sog. Integrationsbereich, für den der Masterplan über den eigentlichen Umbau der Emscher (im sog. Kernbereich) hinausgehende Aussagen zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung trifft, sind die anstehenden Aufgaben nur gemeinsam mit regionalen Planungspartnern zu lösen (website Emscher Zukunft). Die Emschergenossenschaft und der RVR haben auch aus diesem Grund im Jahr 2006 eine Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit an den Masterplänen Emscher Landschaftspark (s. o.) und Emscher-Zukunft geschlossen und die AG „Neues Emschertal“ gegründet. „Durch die Umsetzung der beiden Masterpläne werden die städtebaulichen, wasserwirtschaftlichen und landschaftlichen Entwicklungspotenziale sinnvoll miteinander verknüpft, mit dem Ziel, eine neue grüne Mitte in der Metropole Ruhr entstehen zu lassen. Gemeinsame Plattform hierfür ist die Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal“ (AG Neues Emschertal o. J.).

RVR-Masterplan „Raum und Siedlungsstruktur“

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	RVR
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Raum- und Siedlungsentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2004
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Der RVR wurde per Landesgesetz⁷ mit der Pflichtaufgabe betraut, Masterpläne zu erstellen. Masterpläne sind ein informelles Planungsinstrument und werden im RVRG als Planungs- und Entwicklungskonzepte definiert, „die als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regional-

⁷ Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise NRW vom Oktober 2004.

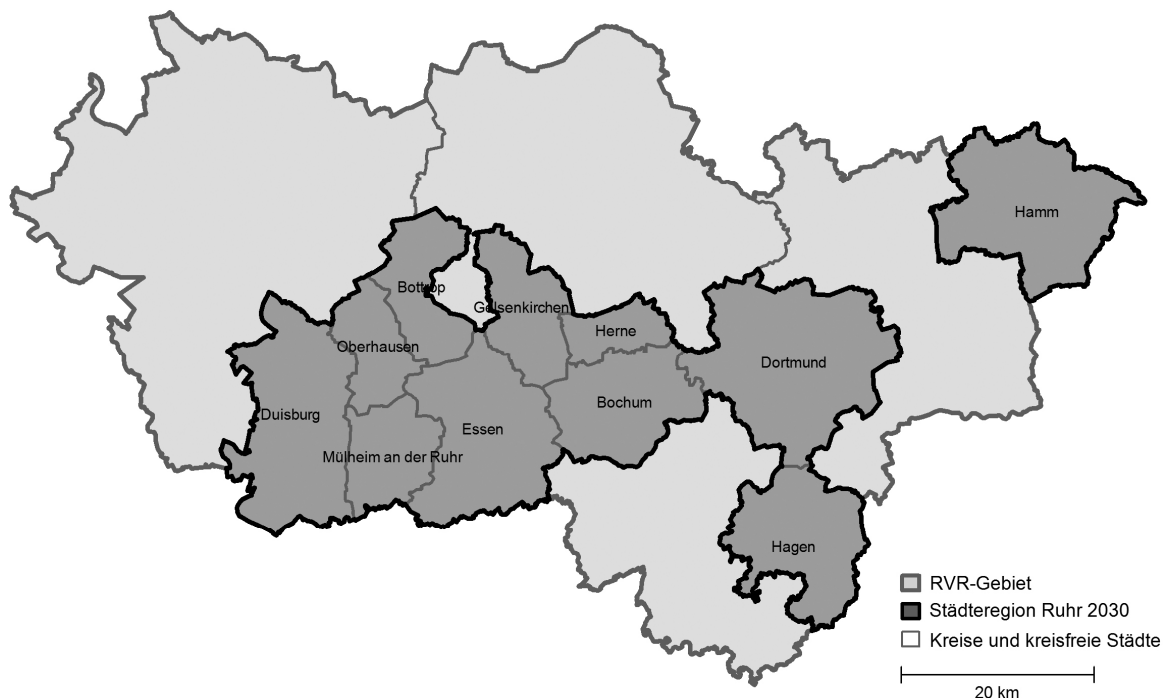
pläne sowie bei der Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen nach dem Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind“ (§ 6 RVRG). Im RVR wird zunächst ein Masterplan „Raum und Siedlungsstruktur“ erarbeitet; dies geschieht in drei Teilabschnitten (nördliches Verbandsgebiet, Ballungskern, Ruhrzone/Bergisches Land).

Der Masterplan „Raum- und Siedlungsstruktur“ für das nördliche Verbandsgebiet wurde im Mai 2008 im Entwurf vorgelegt; alle drei Teilabschnitte sollen bis 2009 fertiggestellt sein. Er liefert erstmals seit den 1970er Jahren zusammenhängende planerische Grundaussagen für das RVR-Gebiet (bzw. zunächst für ein Teilgebiet, das aber die Grenzen der Regionalplanungsregionen überschreitet) und umfasst gemeindescharfe sowie gesamtträumliche Aussagen zu den relevanten wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und baulich-räumlichen Prozessen und Strukturen, zur Flächeninanspruchnahme sowie zum bestehenden Regionalplanungsrecht (website RVR). Er hat vorrangig analytischen Charakter.

Städteregion Ruhr 2030

<i>Räumlicher Fokus</i>	Kernstädte des Ruhrgebietes
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kernstädte des Ruhrgebietes, (Universität Dortmund)
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: z. B. Masterplan Ruhr, RFNP
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2000
<i>Initiative</i>	Bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	Informell

Abb. 6: Die „Städteregion Ruhr 2030“



Quelle: eigene Darstellung

Die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen haben zusammen mit der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund am Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung teilgenommen. Unter dem Leitbild „Kooperation und Eigensinn“ wurden langfristige Zukunftsbilder für die Städteregion Ruhr und Spielregeln für die Um-

setzung kooperativer Leitprojekte entwickelt. Nach Abschluss des Forschungsvorhabens haben die beteiligten Städte in einem „Stadtregionalen Kontrakt“ vereinbart, ihre Zusammenarbeit in einem regelgeleiteten Projektverbund weiterzuführen. Dieser wurde im Sommer 2003 von den Räten der acht beteiligten Städte geschlossen. Er dient als politische Grundlage für die Fortsetzung der Kooperation und bekräftigt die gemeinsamen Ziele. So wird in diesem Kontrakt u. a. festgelegt, dass die Kooperation auf der Grundlage von Leitprojekten in folgenden Handlungsfeldern fortgesetzt wird:

- Stadtregionaler Masterplan
- Kooperative Flächenentwicklung
- neue Ufer (das Ruhrtal, Wohnen am Wasser)
- Regionaler Flächennutzungsplan (website Städteregion Ruhr)

Die Zusammenarbeit der Städte wird seitdem mit regelmäßigen Treffen eines Lenkungskreises der Planungsdezernenten sowie auf der Arbeitsebene fortgeführt. Im Jahr 2007 sind die Städte Bottrop, Hagen und Hamm der Städteregion Ruhr und dem Stadtregionalen Kontrakt beigetreten. Somit sind nun alle kreisfreien Städte des Ruhrgebietes an der „Städteregion Ruhr 2030“ beteiligt⁸ (s. auch den Beitrag von Hohn und Reimer in diesem Band).

Bei der Städteregion Ruhr 2030 handelt es sich um eine informelle, keineswegs immer konfliktfreie Zusammenarbeit. So haben mehrere Städte der Städteregion gegen die Erweiterung des CentrO Oberhausen geklagt. Allerdings ist das gegenseitige Vertrauen im Laufe der Zeit gewachsen, was die Chancen für eine einvernehmliche Lösung auch konfliktträchtiger Themen verbessert.

Konkretes Ergebnis der Zusammenarbeit ist u. a. der als Broschüre veröffentlichte Masterplan Ruhr, der die Themen „Wohnen in der Städteregion Ruhr“, „Städtebauliche Projekte von besonderer Bedeutung“ und „Region am Wasser“ behandelt. Dieses informelle Instrument dokumentiert die Bereitschaft der beteiligten Städte zur stadtregionalen Zusammenarbeit. Der Masterplan stellt die Potenziale der Region in den drei Themenfeldern heraus und benennt Handlungsfelder und Entwicklungsziele. Er soll als Zielvereinbarung und Orientierungsrahmen für zukünftige Entscheidungen dienen (Städteregion Ruhr 2030: 2006). Der Masterplan Ruhr wird von den Beteiligten als Prozess angesehen, der sich „stetig weiterentwickelt und fortgeschrieben wird“ (website Städteregion Ruhr). So wurde 2008 eine aktualisierte und erweiterte Broschüre veröffentlicht, in die auch Anregungen aus dem Diskussionsprozess um den Masterplan 2006 eingeflossen sind.

Im Rahmen des Masterplanprozesses etablieren die Kommunen der Städteregion Ruhr derzeit außerdem eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung (s. o.). Im Frühjahr 2009 wurde ein gemeinsam erarbeiteter regionaler Wohnungsmarktbericht fertiggestellt (website wfa nrw: Regionale Wohnungsmarktbeobachtung). Weiterhin haben die Städte

⁸ Darüber hinaus besteht eine Zusammenarbeit zwischen einigen Städten der Städteregion Ruhr 2030 und der Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“. Diese war zunächst ein Zusammenschluss der Städte Bochum, Hagen, Hattingen, Herdecke, Wetter und Witten sowie des Ennepe-Ruhr-Kreises und des RVR zur Weiterentwicklung und Vermarktung der touristischen Potenziale des Ruhrtals, die im Jahr 2001 initiiert wurde. Seit 2005 arbeitet die Initiative „Das Ruhrtal“ mit den Städten Dortmund, Essen, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen (Städteregion 2030) unter dem Leitmotiv „Das Ruhrtal – Sonnenseite des Ruhrgebiets“ zusammen. Gemeinsam wurde im Jahr 2007 der Masterplan „Westliches Ruhrtal und Dortmund“ erarbeitet, der Entwicklungsperspektiven für diesen Bereich des Ruhrtals aufzeigt (website Das Ruhrtal). Dieser Masterplan ergänzt zum einen ein vorhandenes Handlungsprogramm der Initiative „Das Ruhrtal“ für das mittlere Ruhrtal und deckt zum anderen das Handlungsfeld „Neue Ufer“ der Städteregion Ruhr ab.

Bochum, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne und Mülheim an der Ruhr gemeinsam einen Regionalen Flächennutzungsplan erarbeitet (s. auch die Beiträge von Grotefels, Lahme und von Greiving).

Regionaler Flächennutzungsplan

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	6 Kernstädte im Ruhrgebiet
<i>Handlungsfelder</i>	integrierend: Flächennutzungs- und Regionalplanung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2004
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	formell: Planungsgemeinschaft nach LPIG

Im Jahr 2004 wurde das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans zunächst befristet auf fünf Jahre und beschränkt auf das Verbandsgebiet des RVR in das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz aufgenommen. Diese Regelung sollte der modellhaften Erprobung des Instrumentes in Nordrhein-Westfalen dienen. Voraussetzung für die Anwendung des Instrumentes ist, dass sich mindestens drei benachbarte Gemeinden als Planungsgemeinschaft zusammenschließen. Die Regionalplanungskompetenz geht dann von den Regionalräten auf die Kommunen der Planungsgemeinschaft über.

Ende 2005 haben die sechs Ruhrgebietsstädte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen, die drei unterschiedlichen Regierungsbezirken angehören, eine solche Planungsgemeinschaft gegründet, um gemeinsam einen RFNP aufzustellen. Im Jahre 2007 haben die Räte der Städte der Planungsgemeinschaft einen Vorentwurf zum RFNP beschlossen.

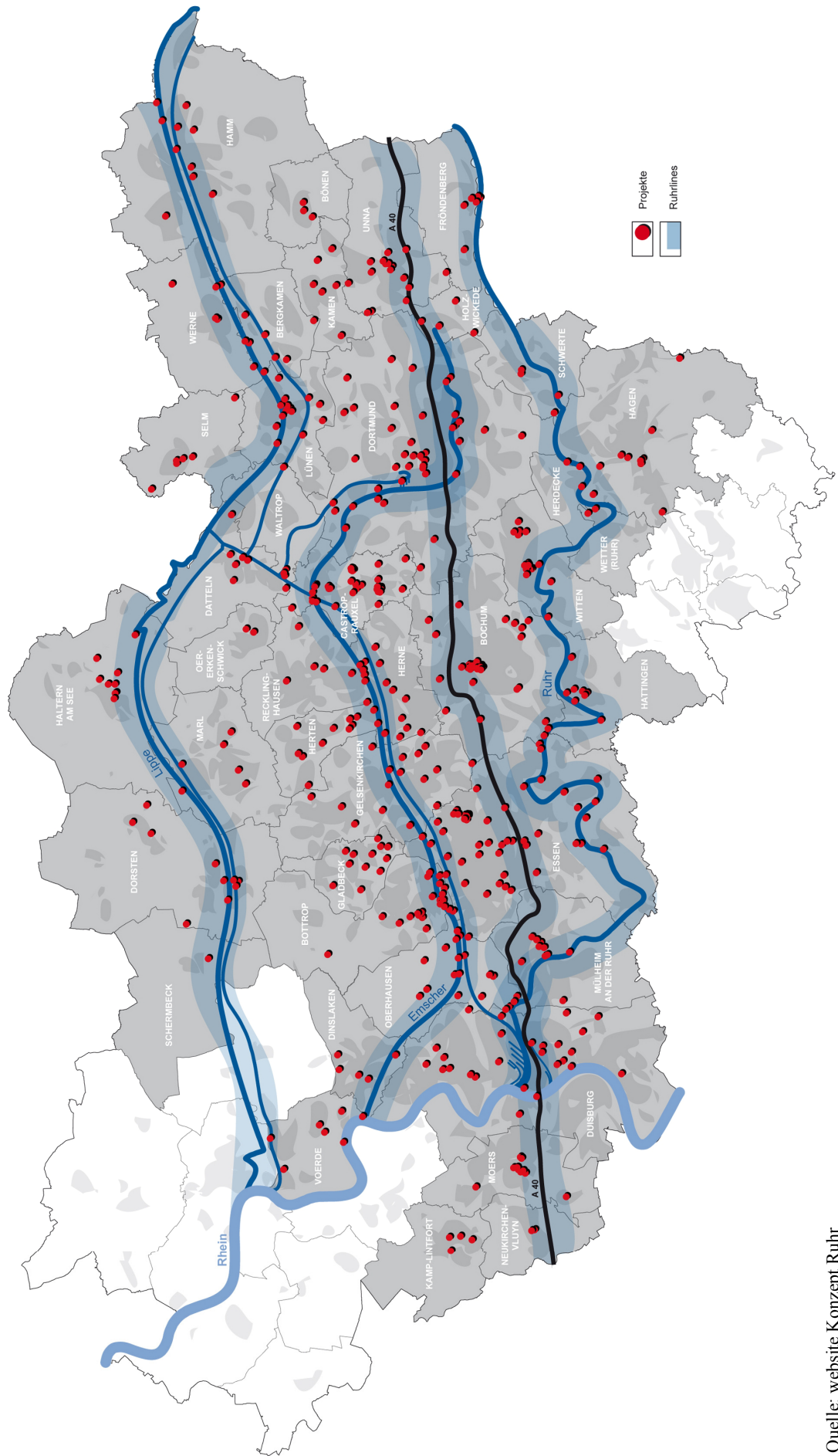
Im April 2008 wurde eine von der Landesregierung beauftragte Evaluierung des Planungsinstrumentes anhand dieses Vorentwurfs vorgestellt. Diese kommt zu der Empfehlung, das Instrument des RFNP mit Auslaufen der Experimentierklausel nicht zu verlängern. Im Rahmen der Novellierung des LPIG im Jahre 2009 ist eine Übergangsregelung zum RFNP vorgesehen, die einen Abschluss der Arbeit der bestehenden Planungsgemeinschaft ermöglicht. Andererseits soll der Plan später im neuen Regionalplan Ruhr aufgehen, der vom RVR erstellt wird. Für die Übergangszeit müssen Änderungen eines genehmigten RFNP ermöglicht werden. Da der RVR keine Kompetenz zur Änderung von Flächennutzungsplänen hat, soll für die Änderungen die Planungsgemeinschaft zuständig sein, die dazu das Benehmen des RVR braucht.

Auf die Diskussion um das Instrument des RFNP in Nordrhein-Westfalen wird in diesem Band in zwei Beiträgen (Grotefels, Lahme und Greiving) aus unterschiedlichen Perspektiven vertiefend eingegangen.

Konzept Ruhr

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr; Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: regional abgestimmte Strategie zur Vorbereitung auf Antragsverfahren im Rahmen der Ziel-2-Förderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	temporär: seit 2007
<i>Initiative</i>	überwiegend bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 7: Übersichtskarte „Konzept Ruhr“



Quelle: website Konzept Ruhr

Das „Konzept Ruhr“ ist eine gemeinsame „Strategie zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung der Städte und Kreise der Metropole Ruhr“, die unter Federführung der Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr von den Städten und Kreisen des Ruhrgebietes (in den Grenzen des RVR mit Ausnahme des Kreises Wesel und des südlichen Ennepe-Ruhr-Kreises, vgl. Abb. 7) sowie von regionalen Arbeitsgemeinschaften (Städteregion Ruhr 2030 und Das Ruhrtal, s. o.) erarbeitet wurde und als regional abgestimmte Strategie zur Vorbereitung von Antragsverfahren im Rahmen der Ziel-2-Förderung 2007–2013 der EU dient (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 4),⁹ wobei die Projektliste (s. u.) nicht als „Gesamtanforderung“ der Metropole Ruhr für die Säule 3 des Ziel-2-Programms zu sehen ist (ebd.: 18).

Das „Konzept Ruhr“ stellt eine strategische Plattform und ein flexibles Instrument der Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr dar. Es wurde Ende 2007 in den Räten und Ausschüssen der beteiligten Gebietskörperschaften diskutiert und auf mehreren Regionalforen im April 2008 der interessierten Öffentlichkeit präsentiert. Um ein gemeinsames Leitbild gruppieren sich derzeit 274 Projekte für die nächsten zehn Jahre, die in einzelnen Antragsverfahren in die EU-Förderung eingebracht werden sollen. Diese werden sechs unterschiedlichen Teilaspekten des regionalen Leitbildes sowie acht regionalen Qualitäten bzw. inhaltlichen Kriterien zugeordnet.

Die einzelnen Projekte weisen einen unterschiedlichen Konkretisierungsstand auf. Dieser reicht von Projekten, für die bereits kurzfristig eine Förderung beantragt werden soll, bis hin zu Projekten, die möglicherweise erst nach der Ziel-2-Förderperiode 2007–2013 realisiert werden können (ebd.: 18). Nach vorläufigen Schätzungen erfordert die Umsetzung der Projekte einen Finanzaufwand in einer Größenordnung von 1,6 Mrd. € öffentlichen Mitteln, die zusätzliche 4,4 Mrd. € private Investitionen auslösen sollen. Die Projektliste soll regelmäßig fortgeschrieben werden. Das Konzept soll in den nächsten Jahren inhaltlich vertieft und gemeinsam mit den dazugehörigen Projekten für das Standortmarketing der Metropole Ruhr genutzt werden (ebd.: 3 ff.).

RUHR.2010 – Das Ruhrgebiet als Kulturhauptstadt Europas

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen, RVR, Landesregierung, Wirtschaft
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: regionale Kultur- und Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	temporär: 2001–2012
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Seit 1985 wird vom Europäischen Rat jedes Jahr einer europäischen Stadt der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ verliehen. Die Vergabe des Titels ist ein Instrument der regionalen Kultur- und Wirtschaftsförderung und dient dazu, die kulturelle Zusammenarbeit in Europa zu verbessern und zur Völkerverständigung beizutragen. Im November 2006 ist „Essen für das Ruhrgebiet“ stellvertretend für die 53 Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes (in den Grenzen des RVR) zur Kulturhauptstadt 2010 ernannt worden. Der Titel wurde damit erstmalig an eine Region vergeben. Zur Vorbereitung und Durchführung des Kulturhauptstadt-Jahres ist eine Trägergesellschaft (RUHR.2010 GmbH) gegründet worden, der der Regionalverband Ruhr (RVR), das Land Nordrhein-Westfalen, die Stadt Essen und der Initiativkreis Ruhr angehören. Für das Kulturhauptstadt-

⁹ Konkret handelt es sich um die Prioritätenachse 3 „Maßnahmen der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung“ des operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007–2013 (EFRE)“ (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 4).

Programm steht zwischen 2007 und 2011 ein Budget von 48 Mio. € zur Verfügung, das um 4 Mio. € aus EU- und Bundesmitteln ergänzt wird. Im Herbst 2008 wurde das vorläufige Programm für das Kulturhauptstadt-Jahr vorgestellt (RUHR.2010 2008: o. S.).

Nicht erst die Vorbereitung und Durchführung des erfolgreich eingeworbenen Kulturhauptstadt-Jahres, sondern bereits die gemeinsame Bewerbung stellt eine neue Qualität regionaler Kooperation im Ruhrgebiet dar. Während vorherige größere Projekte regionaler Kooperation im Ruhrgebiet, wie die IBA Emscher Park, i. d. R. von der Landesregierung angestoßen wurden, initiierte das Ruhrgebiet mit der Kulturhauptstadtbewerbung „erstmal selbst erfolgreich ein international renommiertes Prestigeprojekt, das von einer breiten Koalition aller politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure sowie dem Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) – der zentralen überkommunalen politischen Institution – gemeinsam angestoßen, getragen und durchgeführt wurde“ (Betz 2008: 191 f.).

Die Idee für die Bewerbung ging Anfang 2001 von den Kulturdezernenten der großen Städte im Ruhrgebiet, insbesondere Bochums und Essens, aus; im Sommer 2001 setzte der Kulturausschuss des damaligen KVR einen Vorbereitungskreis ein. Bis die Bewerbung eine Eigendynamik bei allen Großstädten des Ruhrgebietes entfalten konnte, waren allerdings Erfolge der Bewerbung auf Landes- und Bundesebene nötig (Betz 2008: 193 f.). Neben den Kommunen und dem KVR/RVR waren die wesentlichen Akteure, die an der Bewerbung beteiligt waren, das Land Nordrhein-Westfalen, das beratende und vermittelnde Funktion hatte und außerdem – ab der Phase der nationalen Bewerbung – finanzielle Mittel für die Bewerbung bereitstellte, sowie die Wirtschaft im Ruhrgebiet, insbesondere einige Großunternehmen und die Interessenverbände der Wirtschaft im Ruhrgebiet, die als Sponsoren einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Bewerbung leisteten und ebenfalls beratend tätig waren. Die regionale Kulturszene und die Bevölkerung wurden indirekt über verschiedene Aktionen und Events eingebunden. Organisatorisch wurde die Bewerbung vom Kulturhauptstadt-Bewerbungsbüro abgewickelt, das im Jahr 2002 eingerichtet wurde und seinen Sitz beim KVR/RVR hatte. Im Hinblick auf regionale Handlungsräume waren die wesentlichen Erfolgsfaktoren dieser Kooperation, dass diese zwar einen Anstoß von außen hatte (Wettbewerbssituation sowie die Aussicht auf Fördermittel und die Möglichkeit, sich international zu präsentieren), aber auf bestehende Organisationsstrukturen und Netzwerke, wie den RVR, zurückgreifen konnte und – im Gegensatz zur 2003 gescheiterten Olympiabewerbung zusammen mit Düsseldorf –, ein regionaler Handlungsraum gewählt wurde, der auf bestehenden administrativen und politischen Strukturen (RVR) sowie einem gemeinsamen Entwicklungspfad (zunächst als „Kohlenpott“, später als vom Strukturwandel betroffene altindustrielle Region) aufbaut (ebd.: 200 ff.).

Einige der Projekte, die im Rahmen der Kulturhauptstadt 2010 initiiert werden sollen, weisen einen engen Bezug zu anderen regionalen Handlungsräumen im Ruhrgebiet auf. So greifen viele Projekte den Aspekt „Industriekultur“ der IBA Emscher Park auf – z. B. wird das Besucherzentrum auf der Zeche Zollverein angesiedelt. Darüber hinaus ist die Kulturhauptstadt 2010 unter dem Label „ruhrevents“ ein Schwerpunkt des regionalen Leitbildes, das im „Konzept Ruhr“ dargelegt ist (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 11). Ein Projekt in diesem Zusammenhang ist z. B. die Gestaltung der 11 km² großen „Emscherinsel“ zwischen Emscher und Rhein-Herne-Kanal als Kunstinsel. Die „Emscherinsel“ wird darüber hinaus auch von der AG Neues Emschertal im Rahmen der Masterpläne Emscher Landschaftspark und Emscher Zukunft „als regionales Filetstück des Neuen Emschertals“ (website ELP 2010) thematisiert.

2.4 Einzelne Regionalisierungsansätze außerhalb des Ruhrgebietes

StädteRegion Aachen

<i>Räumlicher Fokus</i>	Stadt und Landkreis Aachen
<i>Wichtigste Akteure</i>	Stadt und Landkreis Aachen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: regionale Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (informell seit 2001, Zweckverband seit 2004, Gemeindeverband ab 09/2009)
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	formell (regionale Gebietskörperschaft)

Abb. 8: StädteRegion Aachen



Quelle: eigene Darstellung

Die StädteRegion Aachen wird nach der Kommunalwahl 2009 die erste regionalisierte Gebietskörperschaft – als verbindlichste Form der vier formalisierten Basismodelle regionaler Kooperation¹⁰ – in Nordrhein-Westfalen sein.¹¹ Diese einmalige Perspektive ist Resultat eines mehrjährigen Prozesses, der Ende 2001 in einer Auftaktveranstaltung aller Räte begonnen wurde, im Mai 2004 mit der Gründung des Zweckverbandes StädteRegion Aachen erste institutionalisierte Formen angenommen hat und nun in eine umfassende Funktionalreform münden soll.

Die StädteRegion Aachen ist derzeit ein Zweckverband aus der kreisfreien Stadt Aachen, dem Kreis Aachen und seinen kreisangehörigen Gemeinden, der u. a. Aufgaben der Koordination der regional bedeutsamen Raum- und Strukturplanung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernimmt. Außerdem ist die StädteRegion Steuerungsgremium der Euregionale 2008 (website StädteRegion Aachen). Im Februar 2008 wurde die StädteRegion Aachen per Landesgesetz (Gesetz zur Bildung der Städtereion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008) für die Zeit nach der Kommunalwahl am 21.09.2009 als neuer Gemeindeverband eingerichtet, der als ein unmittelbar demokratisch legitimierter Aufgabenträger räumlich die Stadt Aachen und die Kommunen des Kreises Aachen umfasst. Die StädteRegion Aachen soll in die Rechtsnachfolge des bisherigen Kreises Aachen treten und wird die Rechtsstellung eines Kreises haben, wobei die Stadt Aachen dennoch ihre Rechtsstellung als kreisfreie Stadt grundsätzlich – Ausnahmen sind im Aachen-Gesetz geregelt – beibehält. Der Übergang von Aufgaben der Stadt Aachen auf die StädteRegion Aachen ist in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die Ende 2007 zwischen der Stadt Aachen und dem Kreis Aachen geschlossen wurde, geregelt. Die insgesamt rund 40 regionalen Aufgaben, die von der Stadt Aachen auf die StädteRegion übergehen, liegen z. B. in den Bereichen regionale Strukturentwicklung (z. B. Wirtschaftsförderung und regional bedeutsame Raum- und Infrastrukturplanung, Tourismus), Jugend und Bildung und Soziales.

Die Gemeinden versprechen sich von dem politischen und administrativen Zusammenschluss als StädteRegion einen Bürokratieabbau, der einer Verbesserung der Lebensqualität in der Region dienen soll. Dies spiegelt sich auch im Werbeslogan der StädteRegion „Weil es gemeinsam besser geht“ wider (StädteRegion Aachen 2008).

Region Köln-Bonn

<i>Räumlicher Fokus</i>	Rheinland
<i>Wichtigste Akteure</i>	kreisfreie Städte Bonn, Köln und Leverkusen sowie vier Kreise
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: z. B. REGIONALE 2010, regionale Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 1992)
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell (e. V. bzw. GmbH)

¹⁰ 1. Regionale Netzwerke, 2. Regionalkonferenzen, 3. Regionalverbände, 4. regionale Gebietskörperschaft (Fürst, Knieling 2005: 533).

¹¹ Die StädteRegion Aachen ist damit nach der Region Hannover (gegründet zum 01.11.2001) und dem Regionalverband Saarbrücken (gegründet zum 01.01.2008, Nachfolger des bereits 1974 gegründeten Stadtverband Saarbrücken) die dritte regionalisierte Gebietskörperschaft in Deutschland.

Abb. 9: Region Köln/Bonn



Quelle: eigene Darstellung

Die Region Köln/Bonn besteht aus den kreisfreien Städten Köln, Bonn und Leverkusen sowie vier umliegenden Kreisen (vgl. Abb. 9). Sie ist seit 1992 als eingetragener Verein organisiert, dem neben den Gebietskörperschaften der Landschaftsverband Rheinland, mehrere Sparkassen und der Regionalverband des DGB angehören. Die als eingetragener Verein organisierte Region Köln/Bonn verfolgt das Ziel, „die regionale Kooperation auf der Ebene der Politik und der Verwaltung zu fördern sowie die Region durch geeignete Maßnahmen im Standortwettbewerb und im Aufbau eines regionalen Selbstverständnisses zu unterstützen. Dabei wird die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft intensiviert und die strategische Ausrichtung der Regionalentwicklung verstärkt“ (website Region Köln/Bonn).

Der Verein stellt die zentrale Koordinierungsstelle für die regionale Strukturpolitik und EU-Strukturförderung in der Region dar. Gemeinsam mit den Sparkassen und der Wirtschaftsinitiative Region Köln/Bonn e. V., einem Verein regionaler Wirtschaftsunternehmen, hat die Region Köln/Bonn e. V. im Jahr 2003 die Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH mit den beiden Geschäftsbereichen „Cologne Bonn Business“ (regionale Wirtschaftsförderung) und „Regionale 2010 Agentur“ gegründet (website Region Köln/Bonn) und den Zuschlag für die REGIONALE 2010 (s. o.) bekommen.

Aufbauend auf diesen Strukturen sind die Gebietskörperschaften der Region Köln/Bonn bestrebt, vom Land formal als Metropolregion Köln-Bonn anerkannt zu werden.¹² Dieses Bestreben beruht auf der Erkenntnis, dass sich die im LEP 95 dargestellte Metropolregion Rhein-Ruhr zu keinem funktionierenden regionalen Handlungs- und Kooperationsraum entwickelt hat, sondern sich sowohl in der Teilregion Köln/Bonn wie dem Ruhrgebiet („Metropole Ruhr“) eigene Ansätze entwickelt haben (website Region Köln/Bonn).

3 Zusammenfassende Betrachtung

Die bereits in den 1980er Jahren einsetzende intensive Diskussion in der Wissenschaft über die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit stieß in der kommunalen Praxis lange auf ein zurückhaltendes Echo. Anfängliche top down ansetzende Initiativen waren deshalb nur teilweise erfolgreich. Dies hat sich grundlegend geändert. Die große Dynamik der Regionalisierung in den letzten Jahren zeigt, dass die Chancen regionaler Kooperation von den kommunalen Akteuren inzwischen zunehmend wahrgenommen werden. Das hat zu einer großen Vielfalt regionaler Kooperationen in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlichen Themen geführt. Allerdings reichen weder der bisherige Erfahrungszeitraum noch die vorliegenden Informationen für eine vergleichende Bewertung der verschiedenen Ansätze aus; insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel der verschiedenen Ansätze – Konkurrenz, Überschneidungen, Reibungsverluste, Synergieeffekte – besteht noch dringender Forschungsbedarf. Daher werden an dieser Stelle lediglich einige subjektive Eindrücke der Autoren wiedergegeben, die diese bei der Erarbeitung der Bestandsaufnahme und aus den Diskussionen in der Arbeitsgruppe gewonnen haben:

- Beim Themenspektrum der Kooperation handelt es sich überwiegend um Gemeindegrenzen überschreitende Einzelaufgaben. Auf sachlich bzw. räumlich umgrenzte Kooperationen kann man sich offenbar leichter einigen. Es gibt jedoch auch breitere Ansätze.
- Die meisten neuen Regionalisierungsansätze sind informaler Art, da diese schneller in Gang zu bringen sowie flexibler sind. Informelle Ansätze sind jedoch nur begrenzt für die Bewältigung von Konflikten geeignet. „Strittige“ Themen, bei denen Verteilungskonflikte zu erwarten sind, werden daher nur in Ausnahmefällen angegangen, etwa beim großflächigen Einzelhandel. Dort hat sich mehrmals gezeigt, dass die Kommunen im Konfliktfall doch oft eher ihr Einzelinteresse verfolgen. Auch auf die Priorisierung von Projekten wird meist verzichtet. Ob sich das im Zuge einer fortgesetzten Zusammenarbeit ändert, bleibt abzuwarten.
- Auslöser informeller Kooperationen sind i.d.R. externe Impulse bzw. Anreize. Selbst bei den Ansätzen, die sich bottom-up entwickelt haben, hat die Aussicht auf Fördermittel häufig eine entscheidende Bedeutung. Die Verstetigung nach dem Auslaufen der Fördermittel gelingt in unterschiedlichem Maße. Sowohl beim Zustandekommen wie auch bei der Verstetigung regionaler Kooperationen spielt die Initiative Einzelner und die „Chemie“ der handelnden Personen eine wesentliche Rolle.
- Im Zeitablauf wird oft Vertrauen aufgebaut und die Beziehungen werden enger. Allerdings ist es in Nordrhein-Westfalen bisher nur in einem Fall zu einem kommunalen Zusammenschluss gekommen (StädteRegion Aachen).

¹² Ggf. sollen weitere Gebietskörperschaften als Kooperationspartner miteinbezogen werden (website Region Köln-Bonn).

- Die im LEP 1995 erstmals dargestellte und 2005 von der MKRO anerkannte Metropolregion Rhein-Ruhr hat sich als regionaler Handlungsraum nicht durchsetzen können, sodass diese Region trotz faktisch enger Verflechtungen und einer Konzentration von Metropolfunktionen in diesem Raum als Handlungsraum bis heute nur auf dem Papier steht. Innerhalb des Metropolraums Rhein-Ruhr (im empirisch-analytischen Sinne) sind aber in jüngster Vergangenheit eine Reihe regionaler Kooperationen entstanden. Gerade im Ruhrgebiet und im Raum Köln-Bonn, die lange Problemgebiete der regionalen Zusammenarbeit waren, ist eine dichte Kooperationslandschaft entstanden. Im IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) treten beide Regionen mittlerweile als „Metropole Ruhr“ bzw. „Metropolregion Köln/Bonn“ auf. Nachholbedarf hat noch der Raum Düsseldorf.
- Einen Schwerpunkt regionaler Kooperation im Ruhrgebiet hätte wohl noch vor wenigen Jahren kaum jemand erwartet. Gründe für die neue Qualität der Zusammenarbeit im Ruhrgebiet dürften der Problemdruck, aber auch die Einsicht der handelnden Akteure in die Notwendigkeit und die Chancen der Zusammenarbeit sein. Allerdings machen vielfältige Überschneidungen die Kooperationsstrukturen im Ruhrgebiet etwas unübersichtlich (Beispiel: Projekt „Emscherinsel“). Dadurch kann es zu einem erhöhten Koordinierungsbedarf, aber auch zu einem Aufbrechen vorher undiskutierter Verteilungskonflikte kommen. Insgesamt dürften aber die Chancen einer durch eine intensivere Zusammenarbeit auf der Basis wachsenden Vertrauens koordinierten Entwicklung im Ruhrgebiet weit überwiegen.

In den folgenden Beiträgen werden einige der hier dargestellten Regionalisierungsansätze im Detail dargestellt.

Literatur

- AG Neues Emschertal (Hrsg.) (o. J.): Gemeinsam für die Region. Die AG Neues Emschertal stellt sich vor. http://www.ag-neues-emschertal.de/downloads/Flyer_der_AG_NET.pdf. Stand: 14.07.2008.
- Betz, G. (2008): Von der Idee zum Titelträger. Regionale Kooperationsprozesse des Ruhrgebiets bei der Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas 2010. In: Mittag, J. (Hrsg.): Die Idee der Kulturhauptstadt Europas. Anfänge, Ausgestaltung und Auswirkungen europäischer Kulturpolitik. Essen Ruhr, S. 191–213.
- Bogumil, J. (2005): Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: die Neuordnung der Mittelinstanzen. In: Neues Archiv für Niedersachsen 1/2005, S. 42 ff.
- Emschergerossenschaft (2006): Masterplan Emscher-Zukunft. Das neue Emschertal. Düsseldorf.
- Fürst, D.; Knieling, J. (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 531–533.
- Gaedtke, M. (2007): Kulturlandschaftsentwicklung als Thema des neuen Landesentwicklungsplans und als Aufgabe der Regionalplanung. Rede auf der Tagung „Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ am 14.11.2007 im LWL-Industriemuseum Zeche Zollern, Dortmund. www.lwl.org/walb-download/pdf/Gaedtke.pdf. Stand: 12.07.2008.
- Hesse, J. J.; Götz, A. (2006): Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Berlin.
- Kilper, H. (2006): Komplexe Erneuerungsprozesse steuern – Erfahrungen an der Emscher. Folgerungen für die Steuerungstheorie. In: Selle, K. (Hrsg.) (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Bd. 2. Dortmund.
- Kröger, K. (2007): Ein interkommunaler Gewerbeflächenpool im Bergischen Städtedreieck Remscheid-Solingen-Wuppertal: Handlungsempfehlungen zur Umsetzung. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.
- Landschaftsverband Westfalen Lippe; Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.) (2007): Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung. Münster, Köln.
- Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.) (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010. Essen.

- RUHR 2010 (Hrsg.) (2008): RUHR.2010 – Das Ruhrgebiet ist Kulturhauptstadt Europas – Pressemappe. http://www.kulturhauptstadt-europas.de/downloads/Pressemappe_Maerz08.pdf. Stand: 13.07.2008.
- Städteregion Ruhr 2030 (Hrsg.) (2006): Masterplan Ruhr. Duisburg u. a.
- Wfa (2005): Endbericht Wohnungsmarktbeobachtung Östliches Ruhrgebiet. Düsseldorf.
- Wfa (2008): Regionale Wohnungsmarktanalyse Östliches Ruhrgebiet 2007. Düsseldorf.
- Wiechmann, T. u. a. (2008): Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020. Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.).
- Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH (Hrsg.) (2008): Konzept Ruhr – Gemeinsame Strategie der Städte und Kreise zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr. Mülheim a. d. Ruhr.

Internetquellen

- website Arnsberg: <http://www.arnsberg.de/politik/bezreg-det-20071115.php>.
- website Bezirksregierung Düsseldorf: http://www.bezregduesseldorf.nrw.de/BezRegDdorf/autorenbereich/Dezernat_32/Einzelhandel/regionale.php. Stand: 15.07.2008.
- website Das Ruhrtal: <http://www.dasruhtal.de>. Stand: 12.07.2008.
- website Die REGIONALEN: <http://www.regionalen.nrw.de/hintergrund/index.html>. Stand: 12.07.2008.
- website Emscher Zukunft: http://www.emscherzukunft.de/de/zukunft_der_emscher/masterplan/index.php. Stand: 13.07.2008.
- website IBA: Internationale Bauausstellung Emscherpark 1989–1999. <http://www.iba.nrw.de/main.htm>. Stand: 13.08.2008.
- website Koalitionsvereinbarung: <http://www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf>.
- website RVR: Emscher Landschaftspark. http://www.rvr-online.de/landschaft/Emscher_Landschaftspark/emscherlandschaftspark.php?p=3,1. Stand: 13.07.2008.
- website RVR: Informelle Planungen im RVR-Verbandsgebiet. <http://www.rvr-online.de/wirtschaft/regionalentwicklung/masterplan.php?p=4,5>. Stand: 12.07.2008.
- website Stadt Münster: Interkommunale Zusammenarbeit in der Stadtregion Münster. <http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/strategie-stadtregion.html>. Stand: 15.07.2008.
- website StädteRegion Aachen: <http://www.staedteregion-aachen.de>. Stand: 14.07.2008.
- website Wfa NRW: Regionale Wohnungsmarktbeobachtung. <http://www.nrwbank.de/de/wohnraumportal/wohnungsmarktbeobachtung/regionale-wob/index.html>. Stand: 30.07.2008.
- website Wohnregion Bonn: <http://www.wohnregion-bonn.de>. Stand: 30.07.2008.
- website Region Köln/Bonn: <http://www.region-koeln-bonn.de/>. Stand: 31.10.2008.

Gesetze und Verordnungen

- Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.02.2004 (GV NRW S. 96) geändert durch Gesetz vom 16.11.2004 (GV.NRW S. 644), geändert durch Gesetz vom 05.04.2005 (GV.NRW S. 351), geändert durch Gesetz vom 05.06.2007 (GV.NRW S. 212), geändert durch Gesetz vom 09.10.2007 (GV.NRW S. 380).
- Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.03.2008).
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Aachen und der Stadt Aachen über die Aufgabenverteilung in der StädteRegion Aachen vom 17.12.2007. http://www.staedteregion-aachen.de/Zweckverband/zweckverband_dokumente/oeffentlich_rechtliche_vereinbarung.pdf. Stand: 14.07.2008.
- Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass NRW) Gem. RdErl. des Ministeriums für Bauen und Verkehr – V.4/VI A 1 – 16.21 – u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie- 322/323-30.28.17 vom 22.09.2008.

Uta Hohn, Mario Reimer

Neue Regionen durch Kooperation in der polyzentrischen „Metropole Ruhr“

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Regionalisierung und Regional Governance
- 3 Kommunalisierung des „Region Building“: neue Regionen durch interkommunale Kooperation
 - 3.1 Die Städteregion Ruhr 2030: vom Forschungsverbund zur handlungsfähigen Region
 - 3.2 RVR und Städteregion Ruhr 2030: Spannungsfelder im komplexen Prozess des „Region Building“
 - 3.3 Das Konzept Ruhr als strategische Positionierung im Kontext neuer Fördermentalitäten
 - 3.4 Die regionale Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“: Auf dem Weg zur REGIONALE 2019?
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einführung

Das „Region Building“ oder das Machen von Regionen durch das strategische Handeln von Akteuren einer Regional Governance, in der vor allem Schlüsselakteure der politisch-administrativen Ebene in den Kommunen zu den treibenden Kräften neuer Formen einer Regionalisierung von unten zählen, hat in den vergangenen Jahren auch im Ruhrgebiet – innerhalb der Grenzen des Regionalverbandes Ruhr (RVR) – neue regionale Aktionsräume entstehen lassen, welche die bisherigen interkommunalen Kooperationen z. B. im Bereich Gewerbeflächen- und Einzelhandelsentwicklung um eine neue Qualitätsstufe erweitern.

Die Motive der kommunalen Akteure sind vielfältig. So stellt die neue Gemeinsamkeit einerseits eine Reaktion auf exogene Handlungsimpulse dar. Zu nennen sind hier der verschärfte Wettbewerb der Regionen um Investoren und die Träger der Wissensökonomie sowie um die Förderprogramme einer regionalisierten Strukturpolitik der übergeordneten staatlichen Ebenen wie Land und EU. In diesem Kontext wächst – trotz manchen Rückfalls in kirchturmpolitischen Denken – gerade in einer polyzentrischen Städteregion wie dem Ruhrgebiet die Einsicht, dass der effiziente und effektive Ausbau metropolitaner Schlüsselfunktionen nur auf der Basis regionaler Strategie- und Handlungskonzepte erfolgreich sein kann.

Andererseits ist eine endogene Triebfeder für das verstärkte Handeln in subregionalen Zusammenschlüssen innerhalb des RVR-Gebiets aber auch die Unzufriedenheit der kommunalen Akteure mit dem RVR, der zuweilen als „Dinosaurier“ einer Regionalisierung aus der Zeit der Industrialisierung wahrgenommen wird, sowie mit der staatlichen Regionalplanung und ihrer Aufteilung auf drei Regierungsbezirke.¹ Nicht von ungefähr ergriffen daher Kommunen im Grenzbereich dieser Regierungsbezirke die Initiative und nutzten ihre Chance zur Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplans und damit zu einer Kommunalisierung der Regionalplanung. Ob die Landesregierung mit der Experimentierklausel zum RFNP einen „Zauberlehrlingseffekt“ ausgelöst hat, bleibt abzuwarten, doch deutet der „Solidarisierungseffekt“, der in der derzeitigen Krise um die Fortsetzung des Aufstellungsverfahrens sichtbar wird, darauf hin (zum RFNP siehe auch die Beiträge von Greiving und Grotefels, Lahme in diesem Band).

Ein „Zauberlehrlingseffekt“ kann auch dadurch entstehen, dass zunächst unter Einsatz informeller Planungsverfahren und -instrumente gestartete Kooperationen, die in einer ersten Phase lediglich Themen mit hohem Konsenspotenzial oder starkem Problemlösungsdruck aufgegriffen sowie ihre Zusammenarbeit flexibel und mit Exit-Optionen gestaltet haben, in einem Lernprozess Vertrauen und institutionelle Kapazitäten aufbauen. Dieser Empowerment-Prozess und Kompetenzzuwachs auf interkommunaler Ebene kann dazu führen, dass die Akteure auch das Gebiet der formellen Regionalplanung für sich entdecken und die bisherige Machtverteilung im Bereich der Regionalplanung infrage stellen. Damit ist insbesondere dann zu rechnen, wenn eine Landesregierung im Top-down-Verfahren ohnehin dabei ist, die Zuständigkeiten in der Regionalplanung zu reformieren, wie es derzeit in NRW der Fall ist. Abgesehen vom aktuellen Konfliktfall RFNP dominieren jedoch bislang die informellen Kooperationen auf der Basis von vertraglichen Vereinbarungen, gemeinsam erarbeiteten Masterplänen, Wettbewerbsbeteiligungen, Förderprogrammanträgen und Marketingaktionen.

Auch wenn Akteure der Wirtschaft wie IHKS oder der Initiativkreis Ruhr die neuen Formen eines „Region Building“ durch kommunale Kooperation unterstützen, da für sie ohnehin die Region die entscheidende Handlungsebene darstellt, und sich die kommunalen Akteure um die Transparenz ihres regionalen Handelns durch Informationstransfer an die Bürger bemühen, sind die Schlüsselakteure bislang vor allem Personen aus der kommunalen Planungsverwaltung und Wirtschaftsförderung, die vielfach selbst unter den Kommunalpolitikern Überzeugungsarbeit zu leisten haben, um diese vom Mehrwert regionaler Kooperation zu überzeugen. An dieser Stelle wird deutlich, dass es auch eines flexibleren Umgangs mit dem Governance-Begriff bedarf. Die in der Planungswissenschaft idealtypisch konstruierten Kooperationen in Form des Dreiecks aus administrativ-politischem Sektor, Privatsektor und Bürgergesellschaft, welche von der Politik in ihren Programmen gerne normativ gewendet und von den Akteuren aus der Praxis – wenn nicht gleich zu Anfang, dann aber bis zum Abschluss eines Programms – eingefordert werden, gehen an den Realitäten der Praxis nicht selten vorbei. So wird in dem normativ gesetzten Governance-Verständnis vielfach unzureichend zwischen dem jeweiligen Maßstabsbezug differenziert. Partizipation der zivilgesellschaftlichen Akteure hat jedoch auf der Ebene des Quartiers einen anderen Stellenwert als auf der Ebene der Kommune oder gar der Region. Statt den Fokus der Analyse ganz überwiegend auf das „Dreigestirn“ der Governance zu legen, sollten auch die Veränderungen innerhalb der drei Pole dieser Akteurskonstellationen stärker in den Blick genommen werden. So ist es für das Verständnis des „Region Building“ und der neuen Varianten von Regio-

¹ Die regionale Planungskompetenz für das Ruhrgebiet wird ab Oktober 2009 auf den Regionalverband Ruhr übertragen.

alentwicklungsmanagement in der polyzentrischen Städteregion Ruhr entscheidend, die Prozesse zu beleuchten, welche von den Akteuren des administrativ-politischen und damit öffentlichen Sektors vorangetrieben werden, und diese Akteurskoalitionen selbst in den Blick zu nehmen.

In diesem Beitrag geht es also nicht

- um Regionalisierung im Sinne eines Re-Scaling territorialer Gebietseinheiten
- um das Ziehen neuer territorialer Grenzen auf der Maßstabsebene der Region
- um Regionen als institutionalisierte Räume im Sinne der Rechtswissenschaft
- um Regionen als Gebietskategorien der Raumordnung
- um planungs- oder wirtschaftswissenschaftliche Regionalisierungen auf der Basis von Indikatorensystemen usw.

Es geht vielmehr um die Analyse des „Region Building“ durch strategische Interaktionen und Kooperationen von Akteuren und Akteurskoalitionen in nichthierarchischen Netzwerken. Diese Formen der Regionalisierung durch strategisches Handeln sind stets mit einer – wenn auch vielfach nur temporären und themenspezifischen – Abgrenzung gegenüber den informellen oder formalisierten Handlungsräumen anderer Akteurskoalitionen verbunden (vgl. Masterplanung durch die Städteregion Ruhr 2030 auf der einen und den RVR auf der anderen Seite). Zur Komplexität des neuen „Region Building“ gehört daher, dass Akteure zumeist zeitgleich in verschiedene Prozesse der Regionalisierung und damit in unterschiedliche Akteurs- und Interessengeflechte eingebunden sind, sodass die Überlagerung der Handlungsräume, die Flexibilität der Abgrenzung und die unterschiedlichen Dichten der Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren zu den Spezifika der neuen Regionalisierungsvarianten zählen.

Es geht in diesem Zusammenhang auch um Regionalisierungen mit dem Ziel des Branding, d. h. um die gezielte Konstruktion einer Region als Marke unterstützt durch eine entsprechende Diskurspolitik. Die Zielgruppe kann dabei sowohl außerhalb der Region angesiedelt sein (Investoren, Arbeitskräfte, Touristen usw.) als auch innerhalb dieser. Im ersten Fall steht zumeist die Imageverbesserung im Mittelpunkt, im zweiten Fall die Schaffung oder Stärkung einer regionalen Identität der Bevölkerung. Ein Beispiel für die Ökonomisierung des Regionalisierungsdiskurses ist die Verwendung der neuen Dachmarke „Metropole Ruhr“ anstelle des Begriffs Ruhrgebiet. So schreibt der Leiter des Referats Öffentlichkeitsarbeit beim RVR, Wilfried Dege: „Als drittgrößter Ballungsraum Europas muss das Ruhrgebiet auch kommunikativ in den Metropolenwettbewerb eintreten (...). Hier sind nicht nur der RVR und seine Beteiligungsgesellschaften gefordert, das Wahrnehmungskonto Metropole Ruhr zu füllen“ (Dege 2008: 1).

Regionalisierung heißt zielgerichtete Interessenpolitik und vollzieht sich im Handeln von Akteuren, die sich zu strategischen Allianzen verbinden. Sie muss daher vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Machtressourcen der Akteure sowie der Ökonomisierung von Planung und Politik betrachtet werden. Entscheidende Anstöße zu gemeinsamem Handeln üben dabei Förderprogramme und Wettbewerbsverfahren aus, mit denen übergeordnete Institutionen wie Land, Bund und EU die Regionalisierung von unten unterstützen (vgl. REGIONALEN, Stadt 2030, Konzept Ruhr im Kontext von EFRE).

Zentrale Fragestellungen des Beitrags hinsichtlich neuer Varianten der Regionalisierung durch interkommunale Kooperation innerhalb der Grenzen des RVR lauten:

1. Welche Akteure/Akteursgruppen sind beteiligt? Wer sind die Spielmacher, Promotoren, Schlüsselakteure?

2. Was motiviert die Akteure zum regionalen Handeln?
 - a) exogene Herausforderungen/Impulse: ökonomische Globalisierung und Druck zu regionalem Standortmarketing, EU-Strukturpolitik, ausgeschriebene Wettbewerbe von Bund oder Land zum „Region Building“ (IBA, Städteregion Ruhr 2030, REGIONALE als Impuls für FlussStadtLand, Kulturhauptstadt 2010, EXPO usw.); Zusammenspiel von Handlungsdruck und Anreizpolitik
 - b) endogene Herausforderungen: nachhaltiges Flächenmanagement im Kontext der Gestaltung postindustrieller Stadtlandschaften (Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung, Steuerung des großflächigen Einzelhandels, Infrastrukturprojekte, Renaturierungsmaßnahmen usw.)
3. Was sind die Leitbilder? Welche Ziele verfolgt die Kooperation mit welchen Strategien?
4. Welches sind aktuell die Spielregeln der Kooperation? Wer darf mitmachen?
5. Welche Planungsinstrumente und -verfahren kommen zum Einsatz? (z. B. Masterpläne, Kontrakte)
6. Wie lässt sich der Entwicklungspfad der Kooperation charakterisieren? (Regionalisierung als pfadabhängiger, kontextbezogener Prozess)
7. Welche Konfliktpotenziale innerhalb der Kooperation und mit anderen Akteurskoalitionen der Regionalisierung ergeben sich? (Masterpläne RVR ↔ Städteregion, RFNP)
8. Wie ist das Verhältnis zu den bereits institutionalisierten Regionen (RVR, IHK-Bezirke usw.), wie jenes zu den Handlungsebenen Land und Kommune?

Am Ende der Analyse soll die Frage nach dem Innovationsgehalt der neuen regionalen Kooperationsräume beantwortet werden. Was ist eigentlich neu an diesen neuen Formen der Regionalisierung? Wo kommt es zu Konflikten zwischen einer kommunalen Regionalisierung von unten und einer staatlichen Regionalisierung von oben (z. B. staatlich versus kommunal verfasste Regionalplanung). Zur Beantwortung dieser Frage ist der Bezug zum Forschungsfeld der Regional Governance zentral. An diese planungstheoretische Betrachtung schließt sich die normative Frage nach den Stärken und Schwächen der neuen regionalen Interaktions- und Kooperationsräume für eine nachhaltige Regionalentwicklung an.

2 Regionalisierung und Regional Governance

Tief greifende politische, ökonomische, gesellschaftliche und auch institutionelle Transformationsprozesse führen zu einer deutlichen Verschiebung im Verhältnis von Staat, Ökonomie und Gesellschaft (Hohn et al. 2006: 5). Diese sind ursächlich für das Entstehen neuer Rahmenbedingungen und Herausforderungen für politisches und planerisches Handeln. So stellt die Globalisierung neue Anforderungen an Standorte im globalen Wettbewerb. Es ist zu konstatieren, dass sich Regionen zunehmend in einen gegenseitigen Wettbewerb begeben und sich um attraktive regionale Standortprofile bemühen (Regionsmarketing). Neben der Regionalisierung der Ökonomie (Danielczyk 1999: 577) erscheint damit verbunden die Gestaltung attraktiver und unverwechselbarer regionaler Umfeldler als vordringliche Aufgabe, um im Wettbewerb der Regionen standhalten zu können, wobei insbesondere die Gestaltung der weichen Standortfaktoren eine Rolle spielt. Gerade für polyzentrische Metropolregionen ist es unabdingbar, die regionale Karte zu spielen. Die Region ist der Wahrnehmungsraum aus internationaler Perspektive. Auf dieser Maßstabsebene werden Quantität und Qualität metropolitaner Funktionen

wahrgenommen, seien es Gatewayfunktionen wie internationale Flughäfen und Messen, Symbolfunktionen in den Bereichen Kunst, Kultur, Architektur usw., Bildungs- und Innovationsfunktionen wie Universitäten und Forschungseinrichtungen oder Steuerungsfunktionen im politischen und ökonomischen Bereich. Nicht selten sind es Vertreter der Wirtschaft, welche das regionale Handeln des öffentlichen Sektors zur Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit der Region einfordern und damit die Ökonomisierung des „Region Building“ forcieren. Ein Beispiel hierfür sind die Aktivitäten des Initiativkreises Ruhrgebiet, der 2007 seine Ideen für die Metropole Ruhr auf dem Zukunftskongress „ContractFuture Ruhr 2030“ präsentierte (Initiativkreis Ruhrgebiet 2008).

Weiterhin ist gerade im europäischen Raum die strategische Ausrichtung der EU-Förderpolitik als Antriebsmoment aktueller Regionalisierungstendenzen zu interpretieren. Vor allem die Koppelung der Fördergelder an die Aufstellung regional abgestimmter Entwicklungskonzepte übt einen nicht unwesentlichen Zwang zu interkommunalem Handeln aus. Eng mit der strategischen EU-Politik verbunden ist die generelle Diskussion um die abnehmende Steuerungsfähigkeit des Staates. Dennoch wahrt der Staat zugleich einen Teil seiner Handlungsfähigkeit, indem er seine Rolle strategisch neu definiert (vgl. Brenner 2004: 172 ff.). Neben den politisch-institutionellen und ökonomischen Aspekten sind es darüber hinaus generelle gesellschaftliche Trends, die der regionalen Ebene eine neue Bedeutung zukommen lassen. So führen die vermutete (jedoch wissenschaftlich noch nicht hinreichend belegte) Regionalisierung der Lebensweisen (Danielzyk 1999: 578) und die Pluralisierung der Lebensstile (Butzin 1998: 23) zu neuen Raumwahrnehmungen und Raumnutzungen, die sich zunehmend regional verorten lassen.

Resultat dieser Entwicklungen ist gewissermaßen eine Phase der Verunsicherung und Neuorientierung, in der sich die zentralen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure befinden. Die Implementierung von innovativen Strategien im Umgang mit den veränderten Rahmenbedingungen aus einer politisch-planerischen Perspektive sowie die damit verbundene Neujustierung und Erprobung kooperativer Instrumente und Verfahren zur Bewältigung der Herausforderungen sind als Beweggründe für die zahlreich zu konstatierenden neuen Regionalisierungsansätze zu interpretieren. Gerade die regionale Handlungsebene dient den Akteuren als Experimentierfeld für die Erprobung neuartiger, zunehmend sowohl zeitlich als auch räumlich flexibler Akteurskonstellationen und Governance-Praktiken (Fürst 2006; Gualini 2006; Hohn, Neuer 2006; Ludwig 2005), die im Ergebnis in neuen regionalen Handlungsräumen münden, die zumeist nicht die fest institutionalisierten und formell verfassten regionalen Gebietszuschnitte substituieren, sondern vielmehr in einem komplexen Wechselverhältnis zu diesen und untereinander stehen. So schließen Tassilo Herrschel und Peter Newman:

„(...) in our perspective, regionalisation should be viewed as a dynamic process involving the complex interactions over time of emerging informal institutions, formal regional government and national (as well as supra-national: U.H.; M.R.) constitutional and political contexts“ (Herrschel, Newman 2000: 1187).

Weiter heißt es:

„(...) regionalisation can operate through different avenues of region-building: territorially fixed and institutionalized from above and informally with flexible boundaries from below“ (Herrschel, Newman 2000: 1193).

Der Begriff der Regionalisierung ist also nicht nur zu reduzieren auf Prozesse der formellen Gebietsabgrenzung beispielsweise im Zuge von Gebietsreformen und damit

verbunden einer bloßen Verlagerung von Zuständigkeiten auf eine andere Ebene. Es geht nicht primär darum, regionale Handlungsräume formell in neue Grenzen zu fassen, vielmehr gilt es, Regionalisierung auch als flexiblen und vielschichtigen Prozess zu begreifen. Eine solche „Prozess-Perspektive“ führt zu einem Verständnis von Regionalisierung als Ergebnis von konkretem und raumbezogenem Handeln kooperativer Akteursnetzwerke bzw. „komplexer Akteure“ (Scharpf 2000: 96 ff.).

Somit ist Regionalisierung zu verstehen als ein Prozess, in dem sich eine Region als Kooperations- und Handlungsraum von Akteuren und Organisationen sowie als Funktionsraum auf der Grundlage gemeinsamer Problemdefinitionen, Politikinhalt und -ziele als Ergebnis von sozialen und politischen Prozessen konstituiert (Benz et al. 1999: 11). Die Suche nach einer Zugangsperspektive, um die skizzierten komplexen Regionalisierungsprozesse analytisch zu durchdringen, führt direkt in den aktuellen Diskurs um Regional Governance. Darunter werden im Allgemeinen „netzwerkartige regionale Prozesse der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft“ verstanden (Fürst 2006: 42). Eine ähnliche Definition ist bei Arthur Benz zu finden. Er beschreibt den Begriff der Regional Governance als „eine Steuerungs- und Regulationsstruktur, die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und durch hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen geprägt wird“ (Benz 2001: 55).

Die beiden angeführten Definitionsansätze signalisieren einen grundsätzlichen Wandel der Vorstellungen über die Möglichkeiten der Steuerung und Koordination von gesellschaftlichen Handlungen. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn eine Gegenüberstellung der Begriffe „Government“ und „Governance“ erfolgt. Mit dem ersten Begriff verbindet sich eine eher staatszentrierte Sichtweise, da der Staat als zentraler steuernder und lenkender Akteur wahrgenommen wird, der über die beiden klassischen Steuerungsinstrumente Recht und Geld seine Interessen durchzusetzen und gesellschaftliche Entwicklungsprozesse zu steuern vermag. Der Staat grenzt sich gewissermaßen selbstbewusst von den lenkenden Kräften des Marktes und der Gesellschaft ab und beansprucht ein Steuerungsmonopol. Es zeigt sich zunehmend, dass eine solche „Government-Perspektive“ den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht mehr Rechnung tragen kann. Die Vorstellung eines starken Staates scheint überholt, so jedenfalls ist es den Abhandlungen über die Entwicklung verwaltungspolitischer Leitbilder zu entnehmen (Jann, Wegrich 2004). Der Staat zieht sich mehr und mehr auf seine Kernkompetenzen zurück und wird, im Sinne des derzeit postulierten Leitbildes eines „aktivierenden Staates“, zu einem Akteur unter vielen, wobei er auch weiterhin eine aktive Steuerungsposition für sich beansprucht, sodass sich Governance stets im „Schatten der Hierarchie“ vollzieht. Somit zeichnet sich die „Governance-Perspektive“ durch eine Abwendung von der traditionellen staatsrechtlichen Vorstellung von politischer Steuerung aus (Blatter 2007: 25) und fokussiert die Betrachtung auf das gemeinsame Handeln von Staat, Markt und Gesellschaft in kooperativen Netzwerken. Mit dem Begriff „Governance“ verbindet sich also ein analytischer Perspektivenwechsel, wie ihn Arthur Benz beschreibt:

„In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden. Der Blick richtet sich dabei auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen, in denen Elemente von Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlungssystemen verbunden sein können (...). Die Verwendung des Governance-Konzepts bedeutet also, dass wir die komplexe politi-

sche Wirklichkeit in einer bestimmten Weise, unter Konzentration auf ausgewählte und unter Vernachlässigung anderer Merkmale betrachten“ (Benz 2004: 20).

Dieses sehr weite Verständnis von Governance wird im Hinblick auf die zu untersuchenden Regionalisierungsprozesse im Ruhrgebiet deutlich enger gefasst, denn im Fokus stehen hier Regionalisierungen als Resultat des strategischen Handelns von Akteuren aus Politik und Verwaltung, die jedoch durch privatwirtschaftliche Akteure wie die IHKs und den Initiativkreis Ruhrgebiet vielfache Unterstützung erfahren, während zivilgesellschaftliche Akteure überwiegend eine Nebenrolle spielen.

Um die aktuellen Regionalisierungsprozesse, verstanden als strategische Interaktionen und Kooperationen von Akteuren und Akteurskoalitionen in nichthierarchischen Netzwerken, analytisch fassen zu können, bietet sich die „Governance-Perspektive“ dennoch an, da mit ihr einerseits ein Schwerpunkt auf die Betrachtung des neuen kooperativen Zusammenwirkens der Akteure innerhalb des öffentlichen Sektors gelegt wird, andererseits aber auch die potenzielle Einbeziehung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Entwicklungsprozess der Regional Governance in den Blick genommen wird. Dahinter steht die Vermutung, dass eine Analyse der aktuellen Prozesse im Kontext der neuen Regionalisierungen aus einer „Government-Perspektive“ heraus es nicht zu leisten vermag, die veränderten Strukturen und Verfahren von Regieren und Verwalten adäquat zu erfassen (Benz 2004: 18).

Jedoch ist, unter Berücksichtigung des erwähnten Verständnisses von Regionalisierung von Tassilo Herrschel und Peter Newman, auf die Gleichzeitigkeit beider Perspektiven zu verweisen. Um zu einem umfassenden Verständnis von aktuellen Regionalisierungsprozessen zu gelangen, sind beide analytischen Zugänge zu bedienen. Generell scheint sich mit dem Konzept von Regional Governance ein überhöhter normativer Anspruch zu verbinden, der, wie noch zu zeigen sein wird, in der Praxis des regionalen Handelns kaum eingehalten werden kann.

3 Kommunalisierung des „Region Building“: neue Regionen durch interkommunale Kooperation

Im Folgenden werden einige der neuen Regionalisierungsansätze in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr hinsichtlich ihrer Governance-Prozesse und -strukturen analysiert. Hierbei wird auf die eingangs formulierten Leitfragen zurückgegriffen.

3.1 Die Städteregion Ruhr 2030: vom Forschungsverbund zur handlungsfähigen Region

Die Städteregion Ruhr 2030 ging aus dem Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ hervor, der im April 2000 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Forschungsprogramms „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ ausgeschrieben worden war. Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern waren aufgefordert, wissenschaftlich fundierte Konzepte einer langfristigen und umfassenden Stadtentwicklung einzureichen, die zu Visionen, Modellen, Leitbildern oder Gesamtkonzepten verdichtet werden sollten (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003: 6). Insgesamt wurden seinerzeit 110 Bewerbungsskizzen vorgelegt, von denen letztlich 21 zur Förderung vorgeschlagen wurden. Verbindlich für jedes Projekt war die Kooperation zwischen wissenschaftlichen und politischen Institutionen. Ein damit eng verknüpft Ziel war es, „jenseits des Alltagsgeschäfts, realer Handlungszwänge und der politischen Machtbalance in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen einen Lern- und Qualifizierungsprozess zu durchlaufen“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2004: 6).

Die Städteregion Ruhr 2030 setzte sich ursprünglich aus den Verbundpartnern Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund zusammen. Die kommunalen Akteure sahen in dem Wettbewerb die Chance, ihre während der IBA gesammelten Kooperationserfahrungen weiterzuführen und auszubauen, denn nach Abschluss der IBA 1999 stellte sich die Frage nach einer Verstetigung der positiven Effekte. Die Städte wurden von der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund inhaltlich und organisatorisch begleitet. Von Mai 2000 an wurden im Forschungsverbund mehrere Workshops zur Vorbereitung und Erstellung einer Ideen-skizze realisiert, die am 15.03.2001 durch das BMBF ausgezeichnet wurde. Am 04.07.2001 haben die neun Verbundpartner eine Vereinbarung zur Kooperation sowie eine Vorhabenbeschreibung im „Vertrag von Herne“ unterzeichnet. Das Leitbildvorhaben startete am 01.11.2001 und wurde bis April 2003 finanziell gefördert (Davy 2002: 27). Nach dem Ende des Ideenwettbewerbes und der finanziellen Förderung ist die interkommunale Zusammenarbeit stetig – jedoch ohne wissenschaftliche Begleitung – weitergeführt worden. Auf der Basis der etablierten regionalen Kooperationsnetzwerke und -strukturen entwickelte sich aus dem ehemaligen Forschungsverbund eine handlungsfähige Städteregion Ruhr 2030. Seit 2007 gehören auch die Städte Hagen, Hamm und Bottrop zum Akteurskreis.

Entwicklungspfad

Die Städteregion Ruhr 2030 hat sich im Rahmen eines ausgeschriebenen Ideenwettbewerbs formiert und gilt heute als ein erfolgreiches Beispiel innovativer Regionalisierung von unten. Dabei war ein wesentlicher Erfolgsfaktor, dass die Akteure auf ihrem Weg von einem Forschungsverbund zu einer handlungsfähigen Region bereits auf einen großen Erfahrungsschatz in der Praxis regionaler Kooperation zurückgreifen konnten (Zschocke 2007: 109). Zu nennen sind hier die subregionale Zusammenarbeit auf der Basis der IHK-Bezirke im Rahmen der top-down initiierten regionalisierten Strukturpolitik der Landesregierung NRW in den 1990er Jahren (ZIN-Regionen) sowie vor allem die Netzwerke, welche im Rahmen der IBA-Emscherpark-Projekte entstanden sind. Somit stellte der Bundeswettbewerb ein Stimulationsinstrument zur Fortführung und Verstetigung bereits geknüpfter regionaler Kooperationsstrukturen und Handlungsarenen dar. Gerade der Aufbau eines regional aufgespannten und kommunal verankerten Netzwerks, das wesentlich von einem gegenseitigen Vertrauen der Schlüsselakteure getragen wird, ist äußerst zeitaufwendig. Im Kontext der Abgrenzung der ZIN-Regionen führte beispielsweise der enorme Zeit- und Handlungsdruck zu eher pragmatischen Lösungen, indem die Akteure auf die Gebietseinheiten der Industrie- und Handelskammern zurückgriffen. Dies führte dazu, dass die Ausbildung von regionalen Handlungsarenen, welche sich an realen Kooperationsbedürfnissen und funktionalen Verflechtungen orientierten, eher die Ausnahme blieb. Im Gegensatz dazu waren die Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 nicht unmittelbar mit einer besonderen und drängenden Problemlage konfrontiert. Vielmehr bot der ausgeschriebene Ideenwettbewerb die Chance, behutsam und ohne größere Eile sowie abseits der Denk- und Handlungsrouninen des planerischen Alltags Entwicklungskonzepte zu erdenken, welche sich an regionalen Herausforderungen orientierten. Dabei war es von besonderer Bedeutung, dass die regionalen Akteure auf freiwilliger Basis über einen Beitritt zum Ideenwettbewerb entscheiden konnten. Letztlich fanden sich so Akteure zusammen, die eine Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene in je spezifischen themenorientierten Handlungsfeldern vorantreiben wollten und deren Motivation durch einen hohen Grad an Kooperationsbereitschaft gekennzeichnet war. Die über die Zusammenarbeit im Ideenwettbewerb erzielte Herauslösung der Themenbearbeitung aus tagespolitischen Sach- und Entschei-

dungszwängen (Bock 2006: 318) und ein damit einhergehender gewisser Grad an Außeralltäglichkeit (vgl. Ibert et al. 1998: 97 ff.) führten letztlich zur Ausbildung kreativer Arenen, in welchen die kooperative Handlungsbereitschaft stimuliert wurde.

Für das Netzwerk Städteregion Ruhr 2030 kann die Zeit des Forschungsverbunds – anknüpfend an die IBA-Erfahrungen – als „Inkubatorphase“ regionaler Kooperation bezeichnet werden (vgl. zu den Phasen regionaler Kooperation auch Lowndes, Skelcher 1998). In dieser Phase wurde die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Akteuren nach dem Wettbewerbsprinzip gefördert und durch eine wissenschaftliche Institution angeleitet. In gemeinsamen Ankerveranstaltungen entstanden erste Ideen für ein zukünftig gemeinsames Handeln. Der Aufbau des gegenseitigen Vertrauens und der Abbau des zweifellos vorhandenen „Kirchturmdenkens“ hatten Priorität. Wie bereits angedeutet, führten die gemeinsamen Erfahrungen aus der IBA-Zeit zu einer gelungenen Verstetigung einer bereits ausgeprägten regionalen Kooperationskultur (Knapp et al. 2004), die sich als besonders gewinnbringend für die weitere Zusammenarbeit erweisen sollte.

Der Beginn der „Take-Off“-Phase des regionalen Bündnisses ist auf das Ende des eigentlichen Forschungsvorhabens sowie der damit verbundenen finanziellen Förderung 2003 zu datieren. Von nun an agierten die kommunalen Akteure bewusst ohne den universitären Partner. Sie unterzeichneten am 06.06.2003 den sogenannten „Stadtregionalen Kontrakt“ als Grundlage zur Umsetzung der Leitbilder der Städteregion Ruhr in Leitprojekten und sprachen sich damit für eine Zusammenarbeit in folgenden Themenfeldern aus: stadtreger Masterplan (vgl. Masterplan Ruhr), Haushaltskonsolidierung, Flächenentwicklung, Migrationspolitik, Stadtentwicklung am Wasser (Ruhrtal, Wohnen am Wasser) und RFNP. Im Fall der Städteregion Ruhr 2030 scheint es gelungen zu sein, den Mehrwert des regionalen Netzwerks in den Köpfen der Schlüsselakteure auch dauerhaft zu verankern. Weiterhin stellte die Einschränkung des Akteurskreises auf zunächst nur öffentliche Akteure einen klugen Schachzug dar, denn in kleinen Akteurskreisen, deren Akteure nicht nur über eine gemeinsame Interessenlage, sondern auch über Durchsetzungsmacht verfügen, in der Regel die Bau- und Planungsdezernenten der Kommunen, stellt sich die Konsensfindung einfacher dar als in größeren Konstellationen mit stärker divergierenden Interessen. Aus dem Blickwinkel der Governance-Forschung muss der Kooperationskreis in dieser Phase als „Zirkel von Planungsexperten“ bezeichnet werden, die als vom Wert regionaler Kooperation überzeugte Pioniere ihrerseits Überzeugungsarbeit in der kommunalen Politik leisteten und in Informationsveranstaltungen auch die Öffentlichkeit einbezogen. So wurde der Entwurf des Masterplans Ruhr 2006 auf drei Fachtagungen der (Fach-)Öffentlichkeit präsentiert. Allerdings ist es noch ein weiter Weg, will der Städtebund den idealtypischen Ansprüchen eines normativen Konzepts der Regional Governance genügen.

Derzeit befindet sich die stadtregerale Kooperation in einer Phase der flexiblen Expansion. Nachdem im Rahmen der ersten beiden Phasen eine grundsätzliche Handlungsfähigkeit generiert werden konnte, werden nun weitere Kommunen in den Zusammenschluss integriert. Zuletzt wuchs der Akteurszirkel von acht auf mittlerweile elf Kommunen an. Neue Mitstreiter sind seit 2007 die Städte Bottrop, Hagen und Hamm. Erste Handlungsfelder wurden und werden konkret besprochen, dazu zählen die Aufstellung und Fortschreibung eines Masterplans für die Region, die Erarbeitung eines gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplans (der jedoch nur von sechs der elf Kommunen erarbeitet wird) sowie das kooperative Engagement im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“ (vgl. Kap. 3.4). Der Masterplan Ruhr ist ein informelles Instrument der Planung und Kommunikation mit Prozesscharakter. Der aktuelle Masterplan Ruhr 2008 fokussiert auf die Handlungsfelder Wohnen, Städtebau und Stadtentwicklung so-

wie Region am Wasser. Im Rahmen der Weiterentwicklung soll den Themenfeldern Wirtschaft/Wirtschaftsflächen und Einzelhandel besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Als besonderes Charakteristikum der regionalen Kooperation in der Städteregion Ruhr 2030 gilt das permanente Rescaling sowohl hinsichtlich der je nach Themenfeld unterschiedlichen Regionsgrenzen als auch der Akteurszusammensetzungen. Die Region folgt damit den Prinzipien der „variablen Geometrien“ (Diller 2002) und unterscheidet sich somit maßgeblich von den Regionalisierungsbewegungen im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik in NRW. Gewissermaßen sichert sich die Städteregion Ruhr 2030 über diese Strategie ihren eigenen Fortbestand, da sich mit der Fähigkeit zur andauernden Selbsterneuerung auch eine Innovationskraft verbindet, die einer Netzwerkermüdung und somit einer Ausbildung von sklerotischen und folglich innovationsfeindlichen Strukturen vorbeugen kann.

Institutionalisierung, Planungsinstrumente und Steuerung

Die regionale Zusammenarbeit in der Städteregion Ruhr ist als eher unverbindlich und flexibel zu beschreiben. Es ist bewusst keine neue und fest institutionalisierte Handlungsarena geschaffen worden. Im Prinzip folgt die Kooperation lediglich dem „Stadt-regionalen Kontrakt“ aus dem Jahre 2003, in dem sich die Kommunen zu einer verstärkten und an regionalen Herausforderungen orientierten Zusammenarbeit bereit erklärt haben. Seine Verbindlichkeit erlangt dieser Kontrakt durch die mit diesem verbundene Selbstverpflichtung der Akteure. Prinzipiell kann jede Kommune jederzeit aus dem kommunalen Verbund der Städteregion austreten.

Im Rahmen des Masterplans Ruhr haben die ursprünglich acht Kommunen grundsätzliche Themenfelder der Zusammenarbeit dargestellt. Dazu gehören die Themen „Wohnen“, „Region am Wasser“ sowie „städtebauliche Projekte von besonderer Bedeutung“. Grundsätzlich stellt der Masterplan ein informelles Instrument zur Steuerung der Entwicklung in der Region dar, da er in erster Linie als Prozess zu verstehen ist, der einer Verstetigung des regionalen Miteinanders dienlich ist. Im Rahmen seiner Erarbeitung werden Akteure und ihre Interessen zueinander geführt. Kritisch zu hinterfragen ist, inwiefern es den Akteuren in der Städteregion Ruhr 2030 möglich ist, über das Instrument des Masterplans und den damit verbundenen kooperativen Erarbeitungsprozess auch die Aspekte zu thematisieren, die ein höheres Konfliktpotenzial erwarten lassen. Bisher ist der Masterplan Ruhr eher als Darstellung der gegenwärtigen und möglicherweise zukünftigen Stärken und Qualitäten der Metropole Ruhr zu verstehen (Regionsmarketing, Branding). Bewusst sind konfliktträchtige Themen wie Verkehr oder Einzelhandel ausgeklammert worden, da sich die Städteregion in einer noch labilen Phase der Kooperation befindet. Gerade die Darstellung der städtebaulichen Projekte von besonderer Bedeutung liest sich eher wie eine Präsentation von Leuchtturmprojekten der teilnehmenden Kommunen, die einen regionalen Bezug nicht immer erkennen lassen. Deutlich wird jedoch, wie das informelle Instrument des Masterplans genutzt wird, um die Region nach Außen zu profilieren. Der Masterplan bietet darüber hinaus die Möglichkeit, die Wahrnehmung der Region auch auf Seiten der Zivilgesellschaft zu fördern, ein regionales Bewusstsein sukzessive herzustellen und somit die imagebezogene Außenperspektive mit der identitätsbezogenen Binnenperspektive zu verbinden. Klaus R. Kunzmann interpretiert die 2006 gestartete Erarbeitung eines Masterplans durch die Partner der Städteregion Ruhr 2030 wie folgt:

„Vielleicht wollten sie nicht mehr warten, bis der Regionalverband Ruhr seine neue Verantwortung und Chance nutzt, und einen Masterplan für das gesamte Ruhrgebiet

vorlegt. Vielleicht dachten sie aber auch, dass es mehr Sinn machen könnte, einen solchen Masterplan auf andere Art und Weise zu erarbeiten, also ihn als kooperatives Projekt, freiwillig und sozusagen „von unten“, und ganz ohne externe Gutachter und Wissenschaftler zu erstellen. Dass dies den acht Städten gelungen ist (...), ist ein kleines politisches Wunder“ (Städteregion Ruhr (Hrsg.) (2009): 10).

Weiterhin wird im Kernraum der Städteregion Ruhr 2030 derzeit ein regionaler Flächennutzungsplan erarbeitet (vgl. Kap. 3.2 sowie die Beiträge von Greiving und Grotefels, Lahme in diesem Band). Damit machen die Kommunen in der Region von der seit 2004 existierenden landesgesetzlichen Möglichkeit Gebrauch, im Rahmen einer Planungsgemeinschaft einen RFNP zu erarbeiten, sofern sich mindestens drei benachbarte Gemeinden über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu diesem Zweck zusammenschließen. Hier zeigt sich zum einen, dass die Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 bewusst formelle und informelle Instrumente nach Bedarf kombinieren, um die regionale Entwicklung voranzutreiben. Jedoch wird zum anderen auch deutlich, dass formelle Umsetzungsschritte nicht von allen regionalen Akteuren mitgetragen werden. So wird der RFNP nur von sechs der ursprünglich acht und mittlerweile elf Kommunen erarbeitet.

3.2 RVR und Städteregion Ruhr 2030: Spannungsfelder im komplexen Prozess des „Region Building“

Die Städteregion Ruhr 2030 ist als innovative Regionalisierungsvariante zu interpretieren, die sich deutlich von eher formellen Ansätzen unterscheidet. Sie zeichnet sich durch ihre besondere Flexibilität und eine damit verbundene Fähigkeit zur permanenten Selbsterneuerung aus. Damit steht sie in einem gewissen Gegensatz zum Regionalverband Ruhr mit seiner fest institutionalisierten und formell verfassten Struktur. Vor allem die Überlappung der räumlichen Zuschnitte der beiden Regionen lässt Spannungsfelder erwarten, die im Folgenden näher betrachtet werden sollen. Von besonderem Interesse in diesem Zusammenhang ist die bereits angesprochene Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplanes durch eine kommunale Planungsgemeinschaft bei einer gleichzeitig im Oktober 2009 bevorstehenden Übertragung der staatlichen Regionalplanung für das Ruhrgebiet auf den RVR sowie die Erarbeitung von Masterplänen zur Entwicklung der regionalen Siedlungsstrukturen auf Seiten der Städteregion wie des RVR. Anhand dieser beiden Beispiele sollen Spannungsfelder des komplexen „Region Building“ unter besonderer Berücksichtigung der Gleichzeitigkeit von unterschiedlichen Regionalisierungsvarianten transparent gemacht werden.

Der regionale Flächennutzungsplan als Element einer strategischen Positionierung der Städteregion Ruhr 2030

Bereits 2004 wurde das Verfahren zur Gründung der Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ eingeleitet, um auf dieser Basis an der gemeinsamen Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) zu arbeiten. Der Planungsgemeinschaft gehören jedoch nicht alle beteiligten Kommunen der Städteregion Ruhr 2030 an, vielmehr beschränkt sich die Zusammenarbeit im Rahmen des regionalen Flächennutzungsplanes auf die Kommunen Bochum, Essen, Herne, Gelsenkirchen, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen. Der regionale Flächennutzungsplan vereint die Funktionen eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes.

Der formelle Zusammenschluss der sechs beteiligten Kommunen zu einer Planungsgemeinschaft spiegelt zunächst eine ausgesprochen große Entschlossenheit wider, regional zu handeln. Dies ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Der Projektverbund

der Städteregion Ruhr 2030 stellt eine der wenigen Ausnahmen dar, die auch nach dem Ablauf des Ideenwettbewerbs weiter Bestand haben (Horstmann 2007: 106). Bemerkenswert ist es, dass die in der Städteregion Ruhr 2030 vereinten Kommunen noch vor dem Vorhandensein einer gesetzlichen Möglichkeit zur Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes aktiv nach Möglichkeiten gesucht haben, um mit diesem Instrument agieren zu können. Als Auslöser des sich stetig verstärkenden Diskurses um die Einführung des RFNP als Planungsinstrument in Nordrhein-Westfalen ist die Veröffentlichung des Landesplanungsberichtes im Jahre 2001 zu werten. Dieser verneinte die Einführung eines regionalen Flächennutzungsplanes in Nordrhein-Westfalen „nahezu demonstrativ“ (Horstmann 2007: 101). Als Reaktion auf den veröffentlichten Landesplanungsbericht ergriffen die Kommunen in der Städteregion Ruhr 2030 gezielt Maßnahmen, um die prinzipiellen Möglichkeiten der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes auszuloten. Sie verfassten 2002 gemeinsame Stellungnahmen zum Landesplanungsbericht, in denen sie die Möglichkeit der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes durch eine Öffnungsklausel im Landesplanungsgesetz für Nordrhein-Westfalen forderten (Horstmann 2007: 102). Dieses durchaus als offensiv zu wertende Vorgehen zeugt ebenfalls von einem großen Selbstbewusstsein des kooperativen Verbundes der Städteregion Ruhr 2030, da diese sich hiermit erstmals auch zu einem prinzipiellen Einsatz eines formell verfassten Planungsinstrumentes bekannte. Nicht von ungefähr wurde das Vorhaben des regionalen Flächennutzungsplanes in seinen Ursprüngen denn auch einerseits als Verwaltungsreform von unten und andererseits als Kampfansage an die Landesregierung interpretiert (Schmitt 2007: 158).

Als Motivationsgrundlage für die Forderung nach der Möglichkeit der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes gilt in erster Linie die administrative Zuordnung der sechs beteiligten Kommunen zu drei verschiedenen Regierungsbezirken. Über die gemeinsame Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplanes erhoffen sich die Kommunen eine Aushebelung der bisher fragmentierten planerischen Zuständigkeiten. Darüber hinaus sind aber weitere Beweggründe zu vermuten. So dient die Einforderung des Rechts auf Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes der Demonstration der eigenen regionalen Handlungsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist der Formulierung von Peter Schmitt („Kampfansage an die Landesregierung“) sicherlich zuzustimmen. In der gemeinsamen Stellungnahme zum Landesplanungsbericht spiegelt sich das große Selbstbewusstsein einer aus einem Forschungsverbund hervorgegangenen und mittlerweile handlungsfähigen Region wider. Jedoch stellt das ehrgeizige Vorhaben eines formell verfassten regionalen Flächennutzungsplanes nicht nur eine Kampfansage an die Landesregierung dar, vielmehr hat die Städteregion damit auch ein deutliches Signal in Richtung RVR gesandt. Während die Städteregion Ruhr 2030 als äußerst flexible und innovative Region wahrgenommen wird, die als freiwilliger interkommunaler Zusammenschluss strategisch agieren kann und darüber hinaus sogar an einer Änderung formell verfasster Gesetze auf Landesebene beteiligt ist, haftet dem RVR häufig das Attribut eines inflexiblen und schwerfälligen Zwangszusammenschlusses an. Vor diesem Hintergrund ist im Falle der Städteregion Ruhr 2030 und des RVR durchaus von einer Konkurrenzsituation auszugehen, zumal der Regionalverband derzeit in seiner Struktur und in seinen zukünftigen Aufgabenfeldern intensiv diskutiert wird (Übertragung der Regionalplanungskompetenz für das Ruhrgebiet ab Oktober 2009). Somit erscheint die Entschlossenheit der Kommunen zur Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplanes gerade zu diesem Zeitpunkt als deutliches Signal an den RVR und die Landesregierung, die in freiwilligen interkommunalen Zusammenschlüssen generierte kooperative Handlungsfähigkeit nicht zu unterschätzen und diese in die strategischen

Entscheidungsfindungsprozesse auf Verbands- und Landesebene zu integrieren (vgl. „Zauberlehrlingseffekt“).

Generell stellt sich der Zusammenschluss zu einer Planungsgemeinschaft als positives Ergebnis eines langen Kooperationsprozesses dar, der den Entwicklungspfad der IBA Emscher Park aufgegriffen hat. Über den Vertrauensaufbau in kooperativen und prinzipiell hierarchiefreien Netzwerkstrukturen beziehungsweise über deren Verstetigung ist es gelungen, zu einer kollektiven, interkommunalen Handlungsfähigkeit zu finden. Diese wird, sicherlich auch aus strategischen Überlegungen heraus, im Projekt des regionalen Flächennutzungsplanes kanalisiert und während eines Zeitfensters eingesetzt, in dem der RVR nicht unumstritten ist. Letztlich ist dieses Vorgehen als strategische Handlung zu interpretieren, da es der Profilierung und Emanzipation der Städteregion Ruhr 2030 auf dem Gebiet der Regionalplanung dient.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang das jüngst veröffentlichte Evaluierungsgutachten des Planungsinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan, welches vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben wurde (vgl. Greiving et al. 2008). Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die landesplanungsgesetzliche Regelung für die regionale Flächennutzungsplanung mit Auslaufen der fünfjährigen Experimentierklausel nicht in das Dauerrecht übernommen werden soll. Unter anderem wird bemängelt, dass es der Planungsgemeinschaft nicht gelungen ist, konfliktträchtige Themen wie beispielsweise die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels zu regeln. Die abgeleitete gutachterliche Empfehlung, auch von einem für erforderlich erachteten Neueinstieg in das Verfahren dringend abzusehen, ist in ihren Auswirkungen auf den Kooperationsprozess im Rahmen des Projektes zur Aufstellung eines gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplanes noch nicht vollständig abzuschätzen. Auch wenn die im Gutachten geübte Kritik am methodischen Vorgehen aus juristischer Sicht sicherlich gerechtfertigt ist, lässt sie wesentliche Erfolge des Kooperationsprozesses außer Acht. In Anlehnung an Thorsten Wiechmann folgt die Evaluation des Planungsinstrumentes RFNP streng dem Conformance-Prinzip (Wiechmann 2008: 81 ff.). In der Folge wird der Wert performativer Planungsprozesse, die sich durch ein graduelles Abweichen von formellen Planvorgaben und gleichzeitig durch damit verbundene Lerneffekte der involvierten Akteure auszeichnen, schlichtweg verkannt. Es bleibt zu hoffen, dass das Gutachten nicht zu einem Frustrationserlebnis wird, welches den bisher engagierten Kooperationsprozess fragil werden lässt. Zumindest stellt das jüngst veröffentlichte Gutachten eine Handlungsgrundlage für die Landesregierung dar, um der Städteregion Ruhr 2030 die Genehmigung des regionalen Flächennutzungsplanes zu versagen und somit ihrerseits Handlungsmacht zu demonstrieren und die Wirksamkeit des „Schattens der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323 ff.) zu unterstreichen. Das von der Städteregion Ruhr in Auftrag gegebene Gegengutachten stellt dagegen deutlich den Innovationsgehalt heraus, der sich bereits im Erarbeitungsprozess dokumentiert hat:

„Der politische Wille zur Kooperation, der an sich bereits einen Mehrwert darstellt, wird durch den überparteilichen Konsens zum Projekt RFNP im verfahrensbegleitenden Ausschuss RFNP und in den Gremien der beteiligten Städte dokumentiert“ (Vallée, Brandt 2008: 11).²

² Die Beiträge von Greiving und Grotefels, Lahme in diesem Band gehen aus unterschiedlichen Perspektiven vertiefend auf das Instrument des RFNP im Ruhrgebiet ein.

**„Region Building“ im Spannungsfeld divergierender Ansätze der Masterplanung:
Masterplan Raum- und Siedlungsstruktur und Masterplan Ruhr**

Sowohl der Regionalverband Ruhr als auch die Städteregion Ruhr 2030 erarbeiten Masterpläne, um die ihnen je spezifischen Zielvorstellungen regionaler Entwicklung zu dokumentieren. Der Masterplan stellt ein informelles Planungsinstrument dar, welches in erster Linie im Sinne eines Rahmenplanes der Koordination von verschiedenen Interessen im Kontext regionaler Entwicklungsprozesse dient. Über die Erarbeitung von Masterplänen werden verschiedene Akteure zusammengeführt. Somit führt die Erstellung von Masterplänen zu einem stetigen Informationsaustausch, der letztlich Vertrauen zwischen Akteuren aufbauen und verstärken kann. Masterpläne sind demnach als moderne Kommunikationsplattformen zu verstehen, die sich durch ihren flexiblen Charakter kennzeichnen lassen.

Das Erstellen von Masterplänen gehört zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben des Regionalverbandes Ruhr. Gemäß § 6 RVRG heißt es hierzu: „Der Verband erstellt und aktualisiert in enger Kooperation mit den Städten und Kreisen des Verbandsgebiets und unter Berücksichtigung der Belange der angrenzenden Gemeinden Planungs- und Entwicklungskonzepte für das Verbandsgebiet (Masterpläne), die als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne sowie bei der Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen nach dem Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind.“ Demgegenüber hat auch die Städteregion Ruhr einen Masterplan Ruhr erarbeitet, der jedoch keinem gesetzlichen Auftrag folgt und andere Funktionen erfüllt (vgl. Kap. 3.1).

Bereits 2005 beauftragte die Verbandsversammlung des RVR die Planungsverwaltung mit der Erstellung eines Masterplans Raum- und Siedlungsstruktur für das gesamte Verbandsgebiet. Der vom Regionalverband Ruhr erarbeitete und im Mai 2008 veröffentlichte Masterplan Raum- und Siedlungsstruktur für das nördliche Verbandsgebiet stellt dabei den ersten Teilraum dar. Für die zentrale Ballungskernzone sowie für die Ruhrzone erfolgt die Erarbeitung zu einem späteren Zeitpunkt (Petzinger, Tum 2006: 23). Der Schwerpunkt des Masterplans liegt in der Darstellung des Siedlungs- und Freiraums, der regional bedeutsamen Verkehrsbänder sowie der Leitprojekte der Stadtentwicklung.

Von besonderem Interesse sind die verschiedenen Motive, die zur Erstellung der Masterpläne geführt haben. So sind bedeutende Unterschiede in der Steuerungsrichtung in beiden Ansätzen zu konstatieren. Während der Masterplan Raum- und Siedlungsstruktur auf einem gesetzlichen Auftrag basiert und somit von oben vorgegeben wird (Top-down-Ansatz), ist der Masterplan Ruhr aus endogenen Antriebsmotiven heraus (Bottom-up-Ansatz) entstanden. Zwar sind beide Masterpläne den informellen Planungsinstrumenten zuzurechnen, jedoch wird die Informalität des Masterplans Raum- und Siedlungsstruktur formal vordefiniert. Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Ansätzen, der sich auch in den verschiedenen Wahrnehmungen der handelnden Akteure widerspiegelt. So stößt der Masterplan Ruhr bei den beteiligten Kommunen auf vollständige Zustimmung, da er auf Freiwilligkeit und Selbstverpflichtungen beruht und aus der Region heraus entwickelt wurde. Zwar wird auch der Ansatz des Masterplans Raum- und Siedlungsstruktur von einem überwiegenden Teil der Beteiligten befürwortet, jedoch mehren sich Stimmen, die den „Top-down-Charakter“ des Ansatzes kritisieren. Darüber hinaus erscheint die Fokussierung auf die Analyse der Raum- und Siedlungsstrukturen in den Augen der Beteiligten wenig sinnvoll.

Besonders deutlich werden die Spannungsfelder zwischen den beiden Ansätzen der Masterplanung dann, wenn ein Blick in die Zukunft gewagt wird. Der Masterplan Raum- und Siedlungsstruktur ist zunächst für den nördlichen Teilraum des Verbandsgebietes aufgestellt worden. Der logische nächste Erarbeitungsschritt, also eine Annäherung an den Kernraum der acht kreisfreien Städte von Duisburg bis Dortmund, erscheint ungleich schwerer. Auch hier scheint es, als habe sich die Städteregion Ruhr 2030 mit der Erstellung eines eigenen Masterplans, wenn auch eines Masterplanes ganz anderen Charakters, rechtzeitig strategisch positioniert. Der Regionalverband Ruhr steht vor der undankbaren Aufgabe, für den Kernraum eine „doppelte“ Masterplanung durchführen zu müssen, die zumindest im öffentlichen Diskurs nicht ohne Kritik bleiben wird. Während im Zentrum des Verbandsgebietes bereits ein im Konsens und auf freiwilliger Basis erstellter Masterplan existiert, kann der Regionalverband Ruhr lediglich in den Randgebieten seines Verbandes innovativ handeln. Eine gewisse Konkurrenz zwischen RVR und Städteregion Ruhr 2030 ist auch hier, ähnlich dem Fall des regionalen Flächennutzungsplanes, nicht von der Hand zu weisen. Angesichts der Tatsache, dass die Städteregion Ruhr 2030 strategisch geschickt in der Kernzone des Verbandsgebietes formelle wie informelle Planungskompetenzen an sich zieht, wird der RVR in seinem Handeln zunehmend auf die Randzonen abgedrängt, sodass man auch von einem Aushöhlungsprozess sprechen kann.

Vor allem die anstehende Übertragung der Zuständigkeit für die Regionalplanung auf den Regionalverband Ruhr ab 2009 ist vor dem geschilderten Hintergrund mit Spannung zu erwarten. Es stellt sich die Frage, ob und wie es gelingen wird, die bisher informellen und breit akzeptierten Planungsgrundlagen in der Städteregion Ruhr 2030 unter dem Dach des RVR zu vereinen. Gerade die Fähigkeit der Städteregion Ruhr 2030 zur permanenten Selbsterneuerung der eigenen Strukturen und die damit verbundene hohe Flexibilität werden von den involvierten Akteuren so hoch geschätzt, dass für diese die alleinige Zusammenarbeit im Rahmen des Verbandes eher unattraktiv erscheint. Die auch im öffentlichen Diskurs wahrgenommene Stärke und Handlungsfähigkeit der Städteregion Ruhr 2030 ist ursächlich dafür, dass eine Auflösung in den Strukturen des Regionalverbandes Ruhr zum jetzigen Zeitpunkt eher unwahrscheinlich ist. Grundsätzlich stehen beide Planungsansätze nicht unbedingt in einem Widerspruch zueinander; so ist beispielsweise eine Zusammenführung zumindest seitens des Regionalverbandes geplant (Petzinger, Tum 2006: 24). Dies wird in einer Stellungnahme des Verbandes zum Entwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Ruhr deutlich:

„Der RVR begrüßt die Initiative der sechs Städte, sich gemeinsam den Fragen der künftigen Raumentwicklung zu stellen. Dabei hat der Prozess der Erarbeitung zur Stärkung der interkommunalen Kooperation beigetragen und die Einübung regionaler Konsensfindung gefördert. Der Prozess der Abstimmung und die damit verbundene Ausrichtung auf eine regionale Betrachtung dokumentiert die Überwindung des oft zitierten ‚Kirchturmdenkens‘ und bedeutet einen Mehrwert an Planungskultur“ (Regionalverband Ruhr (Hrsg.) 2009: 2).

3.3 Das Konzept Ruhr als strategische Positionierung im Kontext neuer Fördermentalitäten

Das Konzept Ruhr stellt eine gemeinsame Strategie der Kreise und Städte in der Metropole Ruhr zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung dar und wurde 2008 veröffentlicht. Das Strategiepapier wurde von den Verbundpartnern in der Städteregion Ruhr 2030 (vgl. Kap. 3.1) sowie darüber hinaus von den Städten des Kreises Recklinghausen, den Städten des Kreises Unna sowie den Städten des nördlichen Ennepe-Ruhr-Kreises

erarbeitet. Als weitere Partner im Erarbeitungsprozess sind die Städte der Arbeitsgemeinschaft „Ruhtal“ (vgl. Kap. 3.4) sowie die Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH und das Büro GseProjekte zu nennen.

Ein Blick auf die Akteurszusammensetzung offenbart die vielfältigen Überlagerungen verschiedener Regionalisierungsinitiativen und verdeutlicht die Notwendigkeit, trotz Konkurrenzbeziehungen und Divergenzen in den strategischen Ausrichtungen einen gemeinsamen Nenner regionaler Strategie- und Konzeptentwicklung zu finden, um gegenüber Land und EU als Fördermittelgeber Gemeinsamkeit im regionalen Handeln zu dokumentieren. Regional handelnde kommunale Akteure können hier nicht nur in den üblichen Loyalitätskonflikt zwischen der Kommune als ihrem Arbeitgeber und der Region als Plattform ihrer interkommunalen Zusammenarbeit, sondern auch in den Zwang einer Abwägung zwischen den Interessen unterschiedlicher Regionen geraten. In einem solchen Fall der „Mehrebenen-Governance“ ergeben sich folglich Probleme des „Double-Bind“ von Akteuren, die dann auftreten, wenn „Akteure in ihrem Entscheidungsverhalten auf der einen Ebene abhängig sind vom Entscheidungsverhalten auf einer übergeordneten Ebene“ (Benz et al. 1999: 123), wobei in diesem Zusammenhang der Begriff „übergeordnete Ebene“ durch „andere Ebene“ zu ersetzen wäre. Gerade im Ruhrgebiet führen die multiplen und sich teilweise überlagernden Regionalisierungsprozesse nicht nur zu einem „Double-Bind“ der handelnden Akteure, vielmehr ist hier bezogen auf die Interaktionen in verschiedenen strategischen Netzwerken von einem „Multi-Bind“ zu sprechen. Das Beispiel der Städteregion Ruhr 2030 veranschaulicht dies. Die involvierten kommunalen Akteure sind auf regionaler Ebene zunächst Vertreter ihrer Kommunen. Allerdings agieren sie auf regionaler Ebene in unterschiedlichen regionalen Zusammenschlüssen mit divergierenden Interessenlagen wie dem RVR und dem Städteverbund Ruhr 2030. Jedoch arbeiten im Rahmen der Erstellung des Konzepts Ruhr alle Ebenen konstruktiv zusammen, um ihre je spezifischen strategischen Interessen durchzusetzen und in den Genuss der Fördergelder zu gelangen. Das angedeutete Agieren in verschiedensten strategischen Netzwerken erfordert von den Akteuren ein hohes Maß an Sensibilität für Prozesse der strategischen und paradigmatischen Steuerung (vgl. hierzu Fürst 2003).

Von besonderem Interesse ist die Betrachtung der Motive, die zu einer kooperativen Zusammenarbeit im Rahmen des Konzepts Ruhr geführt haben. Als Anstoß zur Erarbeitung eines gemeinsamen Strategiepapiers ist das operationelle Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007–2013 (EFRE)“ anzuführen. Dieses von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und mit Genehmigung der Europäischen Union eingeleitete Förderprogramm sieht in der Prioritätsachse 3 auch eine Förderung von Maßnahmen der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung vor. Um jedoch Fördermittel beanspruchen zu können, muss ein regional abgestimmtes Entwicklungskonzept vorgelegt werden. Damit setzt sich in dem Programm die Tendenz zu einer Verknüpfung der Vergabe von EU-Fördergeldern mit regional abgestimmten Entwicklungskonzepten fort. Die regionalen Stakeholder im Ruhrgebiet können es sich nicht leisten, aufgrund intraregionaler Spannungslagen auf eine gemeinsam verfasste Entwicklungsstrategie und damit auf die prioritäre Vergabe von Fördergeldern in die Region zu verzichten. Es scheint, als seien die vom Land Nordrhein-Westfalen und von der Europäischen Union in Aussicht gestellten finanziellen Zuwendungen ursächlich dafür, dass ansonsten eher teilregional orientierte Handlungslogiken zusammengeführt werden konnten. Somit folgen die an der Erarbeitung des Konzepts Ruhr beteiligten Akteure einer „Politik der goldenen Zügel“. Bemerkenswert erscheint in diesem Kontext die Rolle der Europäischen Union als Initiator regionaler strategischer Bündnisse. Gewissermaßen lassen sich Parallelen zur regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-West-

falen in den 1990er Jahren erkennen, jedoch wird die damalige Rolle des Landes von der Europäischen Union eingenommen. Mit dem Konzept Ruhr ist es zunächst gelungen, sich im Rahmen der zukünftigen Vergabe von Fördermitteln aussichtsreich zu positionieren und dabei den Anforderungen der EU-Förderpolitik gerecht zu werden. Das Strategiepapier vereint 274 überwiegend kommunale Einzelprojekte, die in einen regionalen Kontext eingebettet und um eine Entwicklungsvision erweitert worden sind. Die Umsetzung des Konzepts ist dabei nur in Kooperation mit der Wirtschaft möglich. „In diesem Sinne ist das Konzept Ruhr auch ein Angebot für einen kooperativen PPP-Entwicklungspfad“ (Wirtschaftsförderung metropoleruhr GmbH 2008: 3). Somit sind auch hier die Weichen mittelfristig in Richtung Regional Governance gestellt – zumindest auf dem Papier. In der Praxis wird es sich vornehmlich um PPP-Projekte der Urban Governance mit regionalen Ausstrahlungseffekten handeln.

3.4 Die regionale Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“: Auf dem Weg zur REGIONALE 2019?

Die interkommunale Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“ wurde 1999 gegründet. Ihr gehören die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Hagen, Hattingen, Herdecke, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Wetter (Ruhr) und Witten an. Weitere Beteiligte sind der Ennepe-Ruhr-Kreis sowie der Regionalverband Ruhr. Die Initiative verfolgt primär das Ziel, die natur- und kulturlandschaftsräumlichen Qualitäten des Ruhrtals zu stärken. Vorrangige Handlungsfelder der Initiative sind derzeit „Freizeit und Tourismus“, „Städtebau und Landschaft“, „Regionales Marketing“ sowie „Das Ruhrtal in der Kulturhauptstadt“.

Mit Beginn der Kooperation wurde eine Geschäftsstelle eingerichtet, deren Kosten anteilig von den beteiligten Akteuren getragen werden. Zu ihren Aufgaben gehören die Koordination aller Beteiligten, die Vorbereitung der Sitzungen des regionalen Arbeitskreises sowie der Lenkungsgruppe sowie das Fördermittelmanagement und die Öffentlichkeitsarbeit. Die Geschäftsstelle fungiert als organisatorischer Kern der gemeinschaftlichen Initiative. Dem regionalen Arbeitskreis gehören Vertreter der Projektpartner an. In gemeinsamen Sitzungen wird hier über den Fortschritt einzelner Projekte berichtet. Der Arbeitskreis dient vor allem einem stetigen Informationsfluss zwischen allen Beteiligten. Im Lenkungskreis, dem je zwei stimmberechtigte Mitglieder aus den beteiligten Kommunen sowie beratend auch Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen und der Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr angehören, wird die strategische Ausrichtung der Initiative beschlossen. Auch im Rahmen dieser gemeinschaftlichen Initiative nimmt das Land eine passive Beobachterposition ein, um einen stetigen Informationsfluss zwischen dem teilregionalen Zusammenschluss und der Landesebene sicherzustellen. Somit handeln auch die Akteure der „Ruhrtal-Initiative“ stets im „Schatten der Hierarchie“. Die Integration der Landesebene in die Kommunikationsstrukturen des interkommunalen Zusammenschlusses ist jedoch aus einer strategischen Perspektive keinesfalls ungewollt, sondern dient den Akteuren als direkter Zugang zu den Schlüsselakteuren im Rahmen der Fördermittelvergabe. Vor diesem Hintergrund ist von einer klassischen „Win-Win-Situation“ auszugehen, da sowohl die kommunalen als auch die auf der Landesebene aktiven Akteure einen spezifischen strategischen Nutzen in der Zusammenarbeit sehen (Zugang zu Fördermitteln auf der einen und stetiger Informationsfluss und somit ein gewisser Grad an Kontrolle auf der anderen Seite). Gleichzeitig erwirkt der Zusammenschluss in einem regionalen strategischen Bündnis die notwendige „kritische Masse“, um auf Landesebene als Akteur wahrgenommen zu werden, und erlangt so ein hohes Maß an Attraktivität für die einzelnen Kommunen.

Auch die Ruhrtal-Initiative lässt den besonderen Charakter der multiplen Überlagerungen von Handlungsräumen sowie die damit verbundene Integration von Akteuren in viele verschiedene strategisch orientierte Netzwerke („Multi-Bind“) deutlich werden. Abgesehen von den Städten Bottrop, Gelsenkirchen, Hamm und Hagen engagieren sich die Kommunen der Städteregion Ruhr 2030 auch in der Ruhrtal-Initiative. Während jedoch im Rahmen der Aktivitäten der Städteregion Ruhr 2030 der Regionalverband Ruhr allenfalls marginal eingebunden und eher als Konkurrenz-Institution wahrgenommen wird (vgl. Kap. 3.2), arbeiten die Akteure im Ruhrtal konstruktiv zusammen. Das auf den ersten Blick vielleicht widersprüchlich anmutende Bild einer opportunistischen Kooperationsmentalität wird verständlich, wenn die Aufmerksamkeit auf die spezifischen Motivationen und Ziele der Akteure gelenkt wird.

Bereits zweimal hat sich die Gemeinschaftsinitiative um die Ausrichtung der REGIONALE beworben (2004/2006 und 2013/2016), jedoch ohne Erfolg. Dennoch zeigt gerade die Bewerbung um die Ausrichtung der REGIONALE 2013/2016 einen Aspekt besonders deutlich: Die Einreichung einer Bewerbungsschrift ist als Indikator für intakte und innovationsfreundliche regional etablierte Netzwerkstrukturen zu werten. Sie lässt auf die besondere Eigendynamik regionaler Planungsstrategien schließen, die prinzipiell nicht planbar ist. Eine regionale Entwicklungsstrategie kann nicht in einem Plan vordefiniert werden, sie ergibt sich vielmehr aus dem komplexen Zusammenspiel von strategischen Handlungen (Wiechmann 2008: 26 ff.). Vor diesem Hintergrund ist die Ausschreibung der REGIONALEN 2013 und 2016 als Möglichkeitsfenster zu interpretieren, das die Akteure der Ruhrtal-Initiative strategisch nutzen wollten. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass der Anreiz einer möglichen Ausrichtung der REGIONALE 2013/2016 kein ursächlicher Auslöser der interkommunalen Kooperation war, sondern erst im weiteren Verlauf der Kooperation und zufällig als Handlungsoption diskutiert wurde. Ihre besondere Attraktivität erhielt die Ausschreibung der beiden neuen REGIONALEN durch ihren Ausrichtungszeitraum in den Jahren 2013 oder 2016. Die Akteure in der Ruhrtal-Region haben seinerzeit mit der Bewerbungsschrift die Chance realisiert, möglicherweise das regionale Ereignis der Kulturhauptstadt 2010 und die damit verbundenen kooperativen Strukturen zu verstetigen. Das Ende der Kulturhauptstadt 2010 bedeutet gleichzeitig auch ein Auslaufen der vorrangigen Projektförderung im Ruhrgebiet. Neben der vorausschauenden Verstetigung der regionalen Kooperationsstrukturen muss also auch das Handlungsmotiv der Erschließung zukünftiger Fördermaßnahmen berücksichtigt werden. Die Ausrichtung einer REGIONALE würde die Fördergelder für einen Zeitraum von mehreren Jahren im Ruhrgebiet bündeln und somit auch die Position im Wettbewerb mit der Rheinregion deutlich stärken. Gerade die Rolle des RVR im Kontext der Kulturhauptstadt 2010 erklärt dessen Engagement in der Ruhrtal-Initiative, da eine erfolgreiche REGIONALE-Bewerbung auch dem Projekt der Kulturhauptstadt 2010 sowie dessen Verstetigung zuträglich gewesen wäre.

Dass eine erfolglose Regionale-Bewerbung keinesfalls das Ende regionaler Kooperationen bedeuten muss, zeigt auch die Initiative „Fluss Stadt Land“, die sich 1999 als Zusammenschluss von 17 Städten und zwei Kreisen des nördlichen Ruhrgebiets um die Ausrichtung der Regionale 2004 bzw. 2006 bewarb und dabei die ursprünglich konkurrierenden Bewerbungen „Canale Regionale“ und „Zweistromland Emscher-Lippe“ verband. Unter den Leitthemen „Stadt ans Wasser“, „Freizeit am und auf dem Kanal“ sowie „Natur und Landschaft“ gestalten die Kooperationspartner unterstützt durch eine Projektgeschäftsstelle seither den Struktur- und Imagewandel durch Bauprojekte und zahlreiche Veranstaltungen.

Vor dem Hintergrund des Regional-Governance-Ansatzes (vgl. Kap. 2) stellt die REGIONALE ein Strukturprogramm dar, welches zumindest seinem Anspruch nach dem normativen Verständnis von Regional Governance im Vergleich zu den hier betrachteten Beispielen am nächsten kommt (vgl. Beitrag Kuss, Meyer, Reimer in diesem Band). Vor allem die intendierte Integration von Akteuren aus den Bereichen des öffentlichen Sektors, der privaten Wirtschaft und der Zivilgesellschaft spielt bereits in der Konzeptionsphase eine bedeutende Rolle. Jedoch wird der theoretische Anspruch einer REGIONALE in der Praxis nur selten verwirklicht.

An dieser Stelle lassen sich, auf der Basis der vorgestellten Beispiele, zwei unterschiedliche Entwicklungspfade von Regional Governance im Kontext von Regionalisierungsprozessen unterscheiden: Auf der einen Seite stehen induktiv entwickelte Varianten einer Regional Governance, die sich durch das strategische Handeln von Akteuren in kooperativen Netzwerken in einem Experimentier- und Lernprozess herausbilden (Städteregion Ruhr 2030 und die Ruhrtal-Initiative). In der Regel entstehen diese „bottom-up“ und zeichnen sich durch ihren pragmatischen Charakter aus, der sich weniger an wissenschaftlichen Fachdiskursen als an konkreten Problemlösungen orientiert und seinerseits den fachwissenschaftlichen Governance-Diskurs beflügelt, indem er idealtypische, deduktiv abgeleitete Governance-Modelle infrage stellt. Auch die Städteregion Ruhr 2030 ist, trotz der Begleitung durch die Wissenschaft in ihrer Anfangsphase, diesem Typus zuzuordnen. Innovationen entstehen hier durch reflektiertes Handeln der Akteure in der Praxis. So sprechen Akteure in der Städteregion Ruhr 2030 durchaus von einem Paradigmenwechsel, der sich im Prozess ihrer interkommunalen Kooperation vollzogen hat.

Dem gegenüber stehen deduktiv abgeleitete Governance- und Regionalisierungskonzepte, die zumeist „top-down“ induziert werden und einem hohen normativen Anspruch folgen. Sie zeichnen sich weiterhin durch einen hohen Grad wissenschaftlicher Expertise aus, die über die Implementierung von Programmen an die Praktiker in einer Region herangetragen und über paradigmatische Steuerungsprozesse latent verankert werden soll. Die REGIONALE als Strukturprogramm ist diesem zweiten Typ der deduktiven Governance-Konzepte und Regionalisierungsansätze zuzurechnen. Er orientiert sich an idealtypischen Governance-Definitionen und Analysemodellen der Wissenschaft. Aus diesen werden von der Politik normative „Good Governance Modelle“ abgeleitet, an denen die Akteure ihr Handeln zu orientieren haben. Dies schließt jedoch nicht aus, dass es auch im Rahmen der Anwendung deduktiv abgeleiteter Governance-Modelle und der darauf fußenden Regionalisierungen zu ungeplanten Prozessen und damit zur induktiven Entwicklung neuer Governance-Varianten kommt. Ebenso können induktiv entwickelte Ansätze über die Reflexion deduktiver Modelle weiterentwickelt werden.

Ob sich die Ruhrtal-Initiative ein drittes Mal um eine Ausrichtung der REGIONALE bewirbt, bleibt abzuwarten. Eine Ausschreibung seitens des Landes ist bisher noch nicht erfolgt. Ein Blick auf die imaginäre Karte der bisher ausgerichteten und der noch folgenden REGIONALEN (vgl. Beiträge Kuss, Meyer, Reimer und Mielke, Münter in diesem Band) lässt jedoch erwarten, dass das Ruhrtal resp. das Ruhrgebiet eine geeignete Raumkulisse bietet, um das Strukturprogramm ausklingen zu lassen, zumal alle anderen Regionen in Nordrhein-Westfalen bis 2016 eine REGIONALE ausgetragen haben. So würde sich ein Kreis schließen: Die REGIONALE gilt als Nachfolgeprogramm der IBA Emscher Park, die 1989 bis 1999 im nördlichen Ruhrgebiet stattgefunden hat. Von hier aus hat sie ihren Weg in andere Teile des Landes gefunden und könnte 2019 an ihrem Ausgangspunkt zugleich auch ihren Schlusspunkt finden.

4 Schlussfolgerungen

Die Städteregion Ruhr 2030 ist als eine innovative, flexibel angelegte und strategisch ausgerichtete Form der Regionalisierung zu charakterisieren. Die nähere Analyse zeigt, dass sie sich in einem komplexen Geflecht von Akteuren, Interessen und Institutionen bewegt, wie es vor allem für eine polyzentrische Städteregion wie die Metropole Ruhr typisch ist. Das Überlappen verschiedener Handlungsräume ist geradezu als Merkmal spät- oder postmoderner Regionalisierungen hervorzuheben, die sich vor allem durch ihren diskontinuierlichen, heterogenen und unscharfen Charakter auszeichnen (Prieb 2004: 697).

Gerade die Parallelität verschiedener Regionalisierungsstrategien in einer gegebenen Raumkulisse, hier die Metropole Ruhr, offenbart die Spannungsfelder, die mit dem Prozess des „Region Building“ über strategische Netzwerke verbunden sind. Die Städteregion Ruhr 2030 tritt in eine „Institutionen-Konkurrenz“ mit dem Regionalverband Ruhr, dem seinerseits eher die Attribute inflexibel und starr anhaften. Aus der Gleichzeitigkeit zweier in ihren Grundstrukturen und Handlungsmaximen völlig unterschiedlichen Regionalisierungsstrategien erwachsen Spannungen, die sich erst über die Analyse der Wechselspiele zwischen beiden erklären lassen. Allerdings ist die Städteregion Ruhr 2030 nicht ursächlich als Gegengewicht zum Regionalverband Ruhr entstanden, sondern hat ihren Ursprung in einem bundesweit ausgelobten Ideenwettbewerb, der seinerzeit Akteure zusammenführte, die bereits während der IBA Emscherpark regionale Kooperationserfahrungen in einer allerdings zeitlich befristeten Sondersituation gesammelt hatten. Hier zeigt sich die bedeutsame Rolle von Pfadabhängigkeiten in regionalen Entwicklungsprozessen. Kooperative Handlungslogiken, die während der IBA Emscher Park erprobt wurden, konnten im Rahmen des Ideenwettbewerbes verstetigt werden. Neben den bereits existierenden Netzwerken ist vor allem der Außeralltäglichkeit der Zusammenarbeit abseits der eingefahrenen Verwaltungsstrukturen eine große Bedeutung beizumessen – eine Konstellation, die schon während der IBA Innovation und Kreativität begünstigt hatte (Reimer 2008).

Es ist gelungen, die so generierte kooperative Handlungsfähigkeit in der Städteregion Ruhr 2030 über den Ablauf des eigentlichen Ideenwettbewerbs hinaus zu verstetigen und erfolgreich in selbsttragende Strukturen zu überführen. Während es dem Regionalverband an der Fähigkeit zur Schaffung außeralltäglicher und somit ausgesprochen kreativer Arenen mangelt, scheint die Städteregion Ruhr 2030 für die Akteure in der Kernregion eine ernsthafte und attraktive Alternative des regionalen Handelns zu sein. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn der analytische Blickwinkel auf die strategischen Handlungsweisen und die dahinter verborgenen Handlungsmotive gerichtet wird. Der Städteregion Ruhr 2030 ist es bisher gelungen, sich durch strategisches Handeln und eine gehörige Portion Eigensinn gegenüber dem RVR zu positionieren. So stellt die Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans im Rahmen der Städteregion Ruhr 2030 nicht nur ein Beispiel für den großen Kooperationswillen in der Region dar, vielmehr ist sie auch als Demonstration von konzentrierter politischer Macht zu deuten, die vor allem den Regionalverband Ruhr unter Zugzwang setzt. Gleiches gilt für die Parallelität der aufgestellten Masterpläne. Auch hier ist es der Städteregion Ruhr 2030 gelungen, den Regionalverband in eine zunächst relativ unbequeme Situation zu manövrieren. Dieser sucht nun den Schulterchluss mit den beteiligten Kommunen, gewissermaßen ist also ein Solidarisierungseffekt des Regionalverbands mit der Städteregion Ruhr zu konstatieren.

Derzeit zieht die Städteregion Ruhr 2030 als Beispiel einer flexiblen und von den Kommunen getragenen regionalen Kooperation, die ihre Handlungsfähigkeit über die

permanente Selbsterneuerung der eigenen Strukturen wahr, auch überregionale Aufmerksamkeit auf sich, wie u. a. die Auszeichnung im Rahmen des MORO-Wettbewerbs „kommKOOP – erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ im Oktober 2006 dokumentiert hat. Jedoch, und das soll nicht verschwiegen werden, offenbart die beschriebene Kommunalisierung des „Region Building“ auch die Gefahr zunehmend fragmentierter regionaler Handlungsarenen. Inwieweit sich diese Spannungen, die sich zu großen Teilen aus politisch motivierten Handlungen ergeben, mit der Übertragung der Regionalplanung auf den RVR im Jahre 2009 auflösen, bleibt abzuwarten. Jedoch lassen gerade die sehr komplexen Kooperationsgeflechte und die bereits heute virulenten Interessengegensätze keine konfliktfreie Lösung erwarten. Ein Aufgehen der Städteregion Ruhr 2030 in den Verbandsstrukturen erscheint zumindest zweifelhaft. Dies ist nicht zuletzt der großen Eigendynamik von regionalen Entwicklungsprozessen geschuldet, die nicht zu unterschätzen ist. In diesem Zusammenhang ist Thorsten Wiechmann zuzustimmen, wenn er behauptet, dass eine strikte Implementierung von Strategien in einer Region nicht möglich ist, sondern diese sich adaptiv entwickeln und prinzipiell in ihren Ergebnissen nicht vorhergesagt werden können (vgl. Wiechmann 2008: 26 ff.). Dies scheint auch im Falle der Städteregion Ruhr 2030 der Fall zu sein.

Ob und mit welcher Strategie die Landesregierung versuchen wird, die Städteregion Ruhr 2030 und den Regionalverband Ruhr auf eine gemeinsame Entwicklungslinie einzustimmen, bleibt abzuwarten. Zumindest scheint es, als könne die Landesregierung den Entwicklungsprozess nur bedingt beeinflussen. Zwar kann sie Anreize zur Kooperation setzen und ebenso gesetzliche Möglichkeiten der experimentellen Kooperation ermöglichen, wird in der Folge aber in eine Beobachterposition gedrängt und kann in die endogenen Entwicklungsdynamiken kaum noch ohne Gesichtsverlust eingreifen. Verlaufen Entwicklungen anders als erwartet, bleibt nur die Steuerung im „Schatten der Hierarchie“. So kann die Landesregierung über die Verweigerung der Genehmigung für den regionalen Flächennutzungsplan Frustrationserlebnisse bei den regionalen Akteuren auslösen, die möglicherweise die weitere Kooperationsbereitschaft einschränken. Frustrationserlebnisse können aber ebenso in eine „Jetzt-erst-recht“-Mentalität und Konfrontationshaltung gegenüber der Landesregierung umschlagen – eine Reaktion, die sich derzeit unter den Akteuren der Städteregion Ruhr 2030 abzeichnet. In der Folge wäre dann auf Landesebene eine adaptive Strategieentwicklung nicht auszuschließen, denn nicht nur auf der Ebene der regionalen strategischen Bündnisse sind unvorhersehbare Entwicklungsdynamiken möglich, sondern Adaptionsprozesse sind auch auf der Landesebene denkbar und wahrscheinlich.

Nicht immer schließt eine Konkurrenz der Institutionen untereinander das gemeinsame strategische Handeln in Netzwerken aus. Dies zeigen die Beispiele der Erarbeitung des Strategiepapiers „Konzept Ruhr“ und der Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“. Obwohl gerade das Verhältnis der Städteregion Ruhr 2030 zum Regionalverband Ruhr nicht spannungsfrei ist, finden sich beide in diesen Bündnissen zusammen, um strategische Positionen, die der Erreichung je spezifischer Ziele dienen, zu besetzen. Das Konzept Ruhr fungiert in diesem Zusammenhang als strategische Positionierung im Hinblick auf die zukünftige Einwerbung von Fördergeldern. Vor dem gleichen Hintergrund ist die gescheiterte Bewerbung der Ruhrtal-Initiative um die Ausrichtung der REGIONALE zu interpretieren.

Die Betrachtung der unterschiedlichen Regionalisierungsansätze zeigt eines ganz deutlich: Der normativ-theoretische Anspruch, der sich mit dem Regional-Governance-Konzept verbindet, wird in der Realität des regionalen Handelns in keinem Fall eingelöst. Das kooperative Handeln vollzieht sich auf regionaler Ebene ganz überwiegend in

Interessenskoalitionen von Akteuren des administrativ-politischen Bereichs. Einbezogen werden lediglich von Fall zu Fall wichtige Akteure der Privatwirtschaft. Zivilgesellschaftliche Kräfte sind dagegen allenfalls marginal in Entscheidungsfindungsprozesse integriert. Dennoch lassen sich gerade über Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor und einen Wandel der Handlungsmaximen der dortigen Schlüsselakteure innovative regionale Entwicklungsprozesse anstoßen, wie die Beispiele zeigen. Der Regional-Governance-Ansatz, wie er eingangs unter Rückgriff auf die Fachliteratur vorgestellt wurde, kann somit allenfalls als Idealmodell regionaler Steuerung gelten, wobei der planungskulturellen Frage, was ihn aus einer normativen Perspektive heraus als ideal erscheinen lässt, an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann. Hier zeigt sich der klassische „Gap“ zwischen Theorie und Praxis, wie er für viele fachtheoretische Diskurse typisch ist. So unterscheiden sich die Deutungs- und Bewertungsmuster von Theoretikern und Praktikern hinsichtlich idealer regionaler Steuerungs- und Entwicklungsmodelle nicht selten deutlich voneinander. Während die Praktiker konkrete Situationen nach den Kriterien der Praktikabilität, Effektivität und Effizienz bewerten, leitet sich der Bewertungsmaßstab der Wissenschaftler häufig aus deduktiver Theoriebildung und daraus abgeleiteten Modellen ab. Dies spiegelt sich in den hier vorgestellten Beispielen induktiv und deduktiv entwickelter Varianten von Regional Governance und Regionalisierung wider. Induktive Ansätze entstehen im Prozess des Handelns der Akteure in der Praxis und orientieren sich nicht primär an wissenschaftlichen Modellen und normativen Vorgaben. Deduktiv abgeleitete Strategien sind dagegen dadurch charakterisiert, dass sie theoretisch-normative Ansprüche an die Praxis der Akteure stellen, um so langfristig einen Wandel der Deutungsmuster (i. S. v. paradigmatischer Steuerung) zu erreichen. Von besonderem Interesse ist hier das Wechselspiel von deduktiven und induktiven Ansätzen. Häufig wird die Anwendung normativer und deduktiv entwickelter Modelle in regionalen Handlungsstrategien stimuliert, beispielsweise über Anreize wie Wettbewerbsausschreibungen. Hier folgt die Praxis dann der Politik der goldenen Zügel, von der sie sich aber in der Regel schnell löst. Eine solche Transformation einer zunächst deduktiven in eine induktive Strategie der Suche nach innovativen, passgenauen Lösungen verdeutlicht einmal mehr die Eigendynamiken von Regional Governance- und Regionalisierungsprozessen, wie sie hier vorgestellt wurden.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Arbeitsmaterial Nr. 244. Hannover.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden (= Governance, 1), S. 11–28.
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40, 2, S. 55–71.
- Blatter, J. (2007): Governance – Theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850–2000). Baden-Baden (= Modernes Regieren – Schriften zu einer neuen Regierungslehre, 3).
- Bock, S. (2006): Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030“. Ausgewählte Ergebnisse eines BMBF-Forschungsverbundes. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance, Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens. Osnabrück
- Brenner, N. (2004): New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. New York.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2004): Auf dem Weg zur Stadt 2030. Leitbilder, Szenarien und Konzepte. Ergebnisse des Forschungsverbundes „Stadt 2030“. Berlin.

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003): Auf dem Weg zur Stadt 2030. Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zukunft der Stadt. Berlin.
- Butzin, B. (1998): Zur Zukunft des Ruhrgebietes. Materialien einer Spurensuche. Bochum (=Materialien zur Raumordnung, 50).
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9/10, S. 577–586.
- Davy, B. (2002): Unendliche Weite. Wirklichkeiten und Möglichkeiten der Städtereion Ruhr 2030. In: Raumplanung, 100, S. 27–31.
- Dege, W. (2008): Metropole Ruhr – die neue Dachmarke für das Ruhrgebiet. In: Schulbuchinformationsdienst Ruhrgebiet, Nr. 60, Jan. 2008, S. 1.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 37–59.
- Fürst, D. (2003): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, S. 125–142.
- Greiving, S.; David, C.-H.; Blotevogel, H.H. (2008): Evaluierung des Planungsinstruments regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der regionalen Planungsgemeinschaft „Städtereion Ruhr“. Dortmund.
- Gualini, E. (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 61–82.
- Herrschel, T.; Newman, P. (2000): New Regions in England and Germany: An Examination of the Interaction of Constitutional Structures, Formal Regions and Informal Institutions. In: Urban Studies, 37, S. 1185–1202.
- Hohn, U.; Lötscher, L.; Wiegandt, C.-C. (2006): Governance – ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, 80, S. 5–15.
- Hohn, U.; Neuer, B. (2006): New Urban Governance: Institutional Change and Consequences for Urban Development. In: European Planning Studies, 14, S. 291–298.
- Horstmann, M. (2007): Stadtregionale Kooperation. Das Beispiel des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Ruhr. In: Kelp-Siekmann, S.; Potz, P.; Sinnig, H. 2007: Innovation und regionale Kooperation. Strategien in Städten und Regionen. Dortmund, S. 99–110 (=RaumPlanung spezial, 10).
- Ibert, O.; Mayer, H.-N.; Siebel, W. (1998): Die Organisation von Innovationen – neue Formen der Stadt- und Regionalplanung. Ein Vergleich zwischen EXPO 2000 Hannover und Internationaler Bauausstellung Emscher Park. Oldenburg.
- Initiativkreis Ruhrgebiet (2008): Zukunftskongress „ContractFuture Ruhr 2030“. <http://www.i-r.de/Internet/DE/Presse/Presseinformationen/2007/Zukunftskongress> (18.08.2008).
- Jann, W.; Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 193–14.
- Knapp, W.; Kunzmann, K. R.; Schmitt, P. (2004): A Cooperative Spatial Future for RheinRuhr. In: European Planning Studies, 12, S. 323–349.
- Lowndes, V.; Skelcher, C. (1998): The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. In: Public Administration, 76, S. 313–333.
- Ludwig, J. (2005): Die neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche. In: Raumforschung und Raumordnung, 5, S. 319–329.
- Petzinger, T.; Tum, C. (2006): Regionale Planungsstrategien im Ruhrgebiet. Formelle und informelle Ansätze. In: Planerin. Heft 4/2006, S. 22–24.
- Priebs, A. (2004): Funktionalräume versus Territorien – Möglichkeiten einer Anpassung politischer Entscheidungsstrukturen an den Regionalisierungsprozess. In: Gamerith, W.; Messerli, P.; Meusbürger, P.; Wanner, H. (Hrsg.): Alpenwelt – Gebirgswelten. Inseln, Brücken, Grenzen. Heidelberg und Bern, S. 697–706.
- Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2009): Gemeinsamer Beschluss der Fraktionen des Regionalverbandes Ruhr (CDU, SPD, FDP, Die Grünen, Die Linke) im Planungsausschuss am 20.01.2009 zum Regionalen Flächennutzungsplan.

- Reimer, M. (2008): Governance in der Städteregion Ruhr 2030 – vom Forschungsverbund zur handlungsfähigen Region. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Heft 4/2008, S. 379–397.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Schmitt, P. (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. Dortmund (= Metropolis und Region, 1).
- Städteregion Ruhr (Hrsg.) (2009): Masterplan Ruhr 2008. Dortmund.
- Vallée, D.; Brandt, T. (2008): Regionaler Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“: Bewertung von Prozess und Entwurf vor dem Hintergrund raumordnungs- und städtebaupolitischer Ziele in Nordrhein-Westfalen. Aachen.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH (Hrsg.) (2008): Pressemitteilung. Metropole Ruhr legt Konzept zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung vor (09.01.2008).
- Zschocke, D. (2007): Regionalisierung und Partizipation. Eine Untersuchung am Beispiel der Städteregion Ruhr und der Region Braunschweig. Bonn (= Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, 22).

Susan Grotefels, Kerstin Lahme

Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

Gliederung

- 1 Entstehungsgeschichte und Hintergründe
 - 1.1 Situation der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen
 - 1.2 Regionale Flächennutzungsplanung im Raumordnungsgesetz
 - 1.2.1 Möglicher Anwendungsbereich
 - 1.2.2 Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen
 - 1.3 Nordrhein-westfälische Regelung
- 2 Praktische Realisierung der regionalen Flächennutzungsplanung
 - 2.1 Planungsgemeinschaften
 - 2.2 Verhältnis zur Regionalplanung
 - 2.3 Planungsverfahren
 - 2.4 Inhaltliche Gestaltung des Planwerks
 - 2.5 Bindungswirkungen eines regionalen Flächennutzungsplans
- 3 Zukunft der regionalen Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

Literatur

In Nordrhein-Westfalen erlaubt das Landesplanungsrecht zurzeit noch unter bestimmten Voraussetzungen die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne, die landes- und bauleitplanerische Elemente in einem Planwerk zusammenführen.¹ Eine entsprechende gesetzliche Regelung trifft § 25 LPlG NW; darüber hinaus wurde eine ergänzende „Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen (RFNP-VO)“² erlassen. Diese landesrechtlichen Vorschriften, die noch auf § 9 Abs. 6 ROG a. F.³ als Rahmenrecht basieren, sollen im Folgenden näher erläutert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die nordrhein-westfälische Regionalplanung untersucht werden. Schließlich wird kurz die Zukunft dieses Planungsinstruments in Nordrhein-Westfalen beleuchtet.

¹ Vgl. ausführlich dazu Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts, Beiträge zum Raumplanungsrecht, Bd. 235. Berlin 2008, passim.

² Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen vom 10.05.2005, GV. NRW, S. 520.

³ Raumordnungsgesetz i. d. F. der Bek. v. 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zul. geändert durch G v. 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833); vgl. zum Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008, S. 2986 ff. (Art. 1 enthält das ROG n. F., das mit Ausnahme der §§ 17 bis 25 und 29 am 30.06.2009 in Kraft tritt) nach der Föderalismusreform Krautzberger, Stürer: BauR 2009, S. 180 ff.; Söfker: UPR 2008, S. 161 ff.; Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 ff.

1 Entstehungsgeschichte und Hintergründe

1.1 Situation der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Die Regionalplanung ist in Nordrhein-Westfalen seit 1976 auf der Ebene der fünf Regierungsbezirke angesiedelt. In jedem Regierungsbezirk besteht gemäß § 6 LPlG NW ein Regionalrat, der sich aus Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte konstituiert⁴ und sowohl die verfahrensmäßigen Entscheidungen während der Planerarbeitung trifft als auch über die endgültige Aufstellung des Regionalplans beschließt. Angesichts dieser weitreichenden Befugnisse gilt der Regionalrat im Allgemeinen als „Herr des Verfahrens“ und Träger der Regionalplanung.⁵ Da er über keinen eigenen Verwaltungsapparat verfügt und folglich nicht selbst handlungsfähig ist, muss er allerdings bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben auf die administrativen Strukturen der Bezirksregierung zurückgreifen. Dieser obliegt also die praktische Durchführung des Planungsverfahrens, wobei sie gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 LPlG NW den Weisungen des Regionalrats unterworfen ist.⁶

Die Koppelung der Regionalplanung an die Regierungsbezirke stieß besonders wegen ihrer Konsequenzen für das Ruhrgebiet vielfach auf Kritik. Das Ruhrgebiet liegt nämlich – obwohl es aufgrund der engen interkommunalen Verflechtungen und der historischen Prägung durch die Montanindustrie meist als regionale Einheit wahrgenommen wird⁷ – im Grenzbereich der drei Regierungsbezirke Münster, Arnsberg und Düsseldorf.⁸ Dies hat zur Folge, dass die Regionalplanung dort nicht einheitlich durchgeführt werden kann, sondern drei verschiedenen Regionalräten zugeordnet ist. Mit dieser Dreiteilung geht eine planerische Zersplitterung einher, die in den letzten Jahren zunehmend als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet galt und deshalb als reformbedürftig empfunden wurde.⁹ An ihre Stelle soll nunmehr die „Planung aus einer Hand“ treten.¹⁰

Zu diesem Zweck ist im Jahre 2007 ein Gesetzentwurf verabschiedet worden, der die nordrhein-westfälische Regionalplanung neu strukturiert, das Ruhrgebiet zur eigenständigen Planungsregion erklärt und die entsprechenden regionalplanerischen Kompetenzen auf einen kommunalen Zusammenschluss, den Regionalverband Ruhr (RVR),¹¹ überträgt. Allerdings sollen diese Neuregelungen erst nach der Kommunalwahl 2009 in Kraft treten, denn der Landesgesetzgeber will zunächst die Wahlzeit der jetzigen Regionalräte abwarten und die dann folgende Zäsur für einen möglichst unkomplizierten

⁴ Zur Zusammensetzung der Regionalräte etwa Depenbrock, Reiners: Landesplanungsgesetz NRW, 1985, § 5, Rn. 4.1.; Hoppe, in: Grimm, Papier (Hrsg.): Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 305, 348 f.; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 274.

⁵ Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, 2004, S. 12; vgl. auch Depenbrock, Reiners: Landesplanungsgesetz NRW, § 7, Rn. 1 ff.; Niemeier, Dahlke, Lowinski: Landesplanung in NRW, 1977, § 7, Rn. 7 f.; Dahl: Rechts- und Organisationsfragen der Regionalplanung, 1978, S. 63.

⁶ Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, S. 10.

⁷ Vgl. dazu etwa Davy: Die Neunte Stadt, 2004, S. 12; Lageman, Neumann, Schmidt: RuR, 2008, S. 63, 68.

⁸ Zur administrativen Dreiteilung des Ruhrgebiets Wahl, in: Jeserich, Pohl, von Unruh (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, 1987, S. 208, 263; Pankoke, in: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter, Bd. 2, 1990, S. 7, 47; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 179; Froitzheim, Wagner: Raumplanung, 2005, S. 122.

⁹ Vgl. etwa den Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion vom 19.02.2002, LT-Drs. 13/2267 sowie den Gesetzentwurf der Landesregierung vom 11.02.2003, LT-Drs. 13/3538; dazu auch Froitzheim, Wagner: Raumplanung 2005, S. 122. Zur älteren Kritik an der Organisation der Regionalplanung im Ruhrgebiet etwa David: Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume, 1976 S. 93 ff.; Wahl, in: Jeserich, Pohl, von Unruh (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, S. 208, 267; drs., in: Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. 1, S. 192; Pankoke, in: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter, Bd. 1, S. 7, 64 ff.; Baldauf: Zum Verbandsprinzip in Verdichtungsräumen, S. 68 ff.

¹⁰ Vgl. Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 16.

¹¹ Zum Regionalverband Ruhr Kremer: NWVBI 2004, S. 337 ff.

Übergang der Planungsverantwortung nutzen.¹² Bis 2009 besteht also der gegenwärtige Zuschnitt der Planungsregionen mit den damit verbundenen Kompetenzen der Regionalräte und Bezirksregierungen unverändert fort.

Einen weiteren, bereits seit 2004 im Landesplanungsgesetz¹³ verankerten Lösungsansatz für die Ruhrgebietsproblematik stellt die regionale Flächennutzungsplanung dar. Ihre Einführung wurde von vornherein primär im Hinblick auf das Ruhrgebiet diskutiert, das mit seiner polyzentrischen Struktur für eine kombinierte Regional- und Flächennutzungsplanung besonders geeignet erschien.¹⁴ Gerade die Ruhrgebietskommunen erhofften sich von der regionalen Flächennutzungsplanung eine Stärkung ihrer Region, da eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit über die Bezirksgrenzen hinweg gefördert werde.¹⁵ Diese Überlegungen nahm der Gesetzgeber schließlich zum Anlass, in den §§ 25 bis 27 LPlG NW die Möglichkeit regionaler Flächennutzungsplanung zunächst auf das Ruhrgebiet in den Grenzen des Regionalverbandes Ruhr zu beschränken. Beabsichtigt war eine modellhafte Erprobung des neuen Planungsinstruments – vorerst begrenzt auf fünf Jahre –, um anschließend auf der Grundlage der dortigen Erfahrungen über die landesweite Anwendung entscheiden zu können.¹⁶

1.2 Regionale Flächennutzungsplanung im Raumordnungsgesetz

Bei der Einführung der regionalen Flächennutzungsplanung musste sich der nordrhein-westfälische Gesetzgeber an den rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundesrechts orientieren, d. h. konkret an § 9 Abs. 6 ROG a. F.¹⁷ Diese Norm, die durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) neu geschaffen wurde,¹⁸ hat grundsätzliche Regelungen getroffen zum Anwendungsbereich der regionalen Flächennutzungsplanung, zum Planungsverfahren sowie zu den inhaltlichen Anforderungen, die das Planwerk erfüllen muss.

1.2.1 Möglicher Anwendungsbereich

In Bezug auf den Anwendungsbereich sieht § 9 Abs. 6 ROG a. F. vor, dass die regionale Flächennutzungsplanung nur in Bundesländern mit kommunal verfasster Regionalplanung und auch dort nur in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zum Einsatz kommen soll. Eine kommunale Verfasstheit im Sinne dieser Regelung liegt vor, wenn die Regionalplanung des betreffenden Landes nicht durch staatliche Behörden, sondern durch die kommunale Ebene vorrangig beeinflusst wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Kommunalverband als Planungsträger fungiert oder wenn ein aus Kommunalvertretern zusammengesetztes Beschlussgremium

¹² Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/2774 und Plenarprotokoll 14/62, S. 7071; vgl. befürwortend u. a. Lagemann, Neumann, Schmidt: Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr: ein Erfolgsmodell?, RuR 1/2008, S. 63 ff.

¹³ Zunächst in den Regelungen der §§ 10a, b LPlG NRW des Landesplanungsgesetzes i. d. F. d. Bek. vom 11.02.2001 (GV NRW S. 50, zul. geändert durch G v. 03.02.2004 (GV NRW S. 96); dann in §§ 25, 26 LPlG i. d. F. v. 03.05.2005, GV NRW S. 430.

¹⁴ Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 47 ff.

¹⁵ Vgl. etwa die Stellungnahmen der Stadt Gelsenkirchen, LT-Zuschrift 13/2871, der Stadt Oberhausen, LT-Zuschrift 13/2868 und des Dortmunder Oberbürgermeisters Langemeyer, LT-Zuschrift 13/2853. In diesem Sinne äußerten sich auch der Städtetag Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2822, und der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2835.

¹⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/4902, S. 92.; vgl. zur Evaluierung des neuen Planungsinstruments unter 3.

¹⁷ Vgl. zu § 8 Abs. 4 ROG i. d. F. des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986.

¹⁸ Zur Entstehungsgeschichte etwa ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 21 f.; Hendler: ZfBR 2005, S. 229 f.

die maßgeblichen Planungsentscheidungen trifft.¹⁹ Ausschlaggebend für dieses Erfordernis war wohl die Überlegung, dass sich die regionale Flächennutzungsplanung in ein Organisationsmodell mit eher kommunal geprägter Regionalplanung besser integrieren lässt als in eine von staatlichen Behörden dominierte Organisationsstruktur. Schließlich muss das Planwerk auch die kommunale Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung erfüllen und deshalb zwangsläufig von den betroffenen Gemeinden mitbeschlossen werden. In einem Bundesland mit staatlich bestimmter Regionalplanung stünde dies im Widerspruch zum übrigen Planungssystem, sodass die regionale Flächennutzungsplanung letztlich ein Fremdkörper bliebe.²⁰

Indem der Bundesgesetzgeber die regionale Flächennutzungsplanung zusätzlich auf verdichtete Räume und sonstige raumstrukturelle Verflechtungen beschränkte,²¹ nahm er Bezug auf solche Gebiete, die wegen ihrer spezifischen Strukturprobleme besondere planerische Herausforderungen zu bewältigen haben. Die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne sollte also dazu beitragen, die gerade für Verdichtungsgebiete typischen Raumkonflikte einer adäquaten Lösung zuzuführen.²² Dabei knüpft der Begriff des verdichteten Raumes an § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG a. F.²³ an. Er bezeichnet somit die auf Landesebene definierten Verdichtungsgebiete, wobei im Interesse einer umfassenden planerischen Betrachtung sowohl der Verdichtungskern als auch die Randzonen einbezogen werden.²⁴ Demgegenüber bilden die „sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“ nach § 9 Abs. 6 ROG a. F. eine Art Auffangtatbestand für Gebiete, die zwar von der Landesraumordnung nicht als Verdichtungsgebiete im eigentlichen Sinne ausgewiesen sind, aber dennoch eine ganz ähnliche Problemstruktur aufweisen.²⁵ Keinesfalls darf der Verflechtungsbegriff hier extensiv auf alle nur denkbaren Verflechtungen zwischen benachbarten Kommunen ausgedehnt werden. Eine solche Interpretation wäre uferlos und würde die regionale Flächennutzungsplanung nahezu unbegrenzt überall zulassen. Mit der Intention des Gesetzgebers, nur eine ausnahmsweise Anwendung unter besonderen räumlichen Voraussetzungen vorzusehen, wäre dies nicht vereinbar.²⁶

Auf den räumlichen Geltungsbereich regionaler Flächennutzungspläne hat sich auch § 9 Abs. 6 S. 3 ROG a. F.²⁷ bezogen, der ein Verbot räumlicher Teilplanungen formu-

¹⁹ In diesem Sinne auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 34; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 5; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 40; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, 273, 276; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334 f.; Real: Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, 2007, S. 76.

²⁰ Vgl. dazu den Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7589, S. 24; Battis, in: Battis, Krautzberger, Löhr: BauGB, 2009, § 204, Rn. 1; Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37; Hendl: ZfBR 2005, S. 229, 233; vgl. nun auch zur Evaluierung unter 3.

²¹ § 8 Abs. 4 ROG n. F. verzichtet zur Rechtsvereinfachung auf dieses Kriterium, vgl. dazu unter 3.

²² Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7589, S. 24; Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 41, 85; vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 29.

²³ § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG n. F. greift u. a. den Gedanken des § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG a. F. in überarbeiteter Form auf. Vgl. dazu Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs 563/08, S. 52.

²⁴ Vgl. Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsgebiete, 1998, S. 16; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 22 f.; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? 1999, S. 33, 43; drs., UPR 1999, 409, 413. Im Hinblick auf die dabei verwendete Terminologie haben sich einige länderspezifische Besonderheiten herausgebildet; so wird teilweise statt von Verdichtungsgebieten auch von Ballungsgebieten oder Stadt-Umland-Bereichen gesprochen. Siehe dazu den Überblick bei Mielke, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 355.

²⁵ Vgl. Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, 2007, § 204, Rn. 67; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 29. Dort werden beispielhaft Gebiete mit monostrukturierter Wirtschaft – etwa infolge einseitiger Ausrichtung auf die Montan- oder Textilindustrie – sowie Mittelgebirgsregionen mit altindustrialisierten Strukturen genannt.

²⁶ Vgl. dazu BT-Drs. 13/7886, S. 15, und BT-Drs. 13/8019, S. 7. In diesem Sinne auch Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 5; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig, LKV 2000, S. 273, 276; Kreibohm, Zülka, NWVBl 2003, S. 334, 336.

²⁷ Diese Regelung entfällt aus Gründen der Rechtsvereinfachung in § 8 Abs. 4 ROG; vgl. Begründung des Gesetzes, BT-Drs. 563/08, S. 52.

liert. Demnach sollte die grundsätzlich durch § 7 Abs. 1 S. 2 ROG a.F. eröffnete Möglichkeit, Raumordnungspläne als Teilpläne für bestimmte, klar umgrenzte Abschnitte des Planungsraumes aufzustellen, für die regionale Flächennutzungsplanung nicht gelten. Dieses sogenannte Teilraumplanungsverbot wurde in der juristischen Literatur vereinzelt dahingehend aufgefasst, dass der Anwendungsraum der regionalen Flächennutzungsplanung stets mit der Planungsregion, d.h. dem Geltungsbereich eines Regionalplans, deckungsgleich sein müsse.²⁸ Diese Auffassung ist jedoch abzulehnen. Sie verkennet, dass die vorhandenen Planungsregionen sich schon wegen ihrer weiträumigen Ausdehnung in aller Regel nicht für die regionale Flächennutzungsplanung eignen. Diese setzt nämlich zwingend eine interkommunale Zusammenarbeit voraus, welche sich in einem Gebiet von der Größe einer Planungsregion – mit teilweise mehr als 100 Gemeinden – praktisch kaum realisieren lässt.²⁹ Darüber hinaus wird meist auch nicht die gesamte Planungsregion einen Verdichtungs- bzw. Verflechtungsraum in dem von § 9 Abs. 6 ROG a.F. geforderten Sinne darstellen.³⁰

Würde man also eine räumliche Kongruenz zwischen der Planungsregion und dem Geltungsbereich des regionalen Flächennutzungsplans verlangen, so bliebe für letzteren nur ein verschwindend geringes Einsatzfeld. Dies kann der Gesetzgeber nicht beabsichtigt haben. Überzeugender ist es deshalb, das Teilraumplanungsverbot nur auf den jeweiligen Verdichtungs- oder Verflechtungsbereich zu beziehen, der im konkreten Fall zum Planungsraum für die regionale Flächennutzungsplanung bestimmt worden ist. Für dieses Gebiet muss folglich ein einheitlicher regionaler Flächennutzungsplan erarbeitet werden, der die vollständige Fläche aller beteiligten Kommunen umfasst und nicht in mehrere Teilpläne aufgespalten werden darf.³¹ Gleichzeitig spricht nach dieser Auslegung des § 9 Abs. 6 S. 3 ROG a.F. nichts dagegen, dass der regionale Flächennutzungsplan nur einen Teilbereich der betroffenen Planungsregion abdeckt und nur für diesen Teilbereich den Regionalplan ersetzt. Es wird also aus der Gesamtregion gewissermaßen ein Teil herausgeschnitten und für diesen ein separater Plan aufgestellt. Dabei oblag die Regelung der Details dem Landesgesetzgeber, der den von § 9 Abs. 6 ROG a.F. vorgegebenen Rahmen ausfüllen konnte.

1.2.2 Inhaltliche und verfahrensrechtliche Anforderungen

Inhaltlich hat der Bundesgesetzgeber den regionalen Flächennutzungsplan als einen Plantyp konzipiert, der beide konventionellen Planarten – die Regional- und die Flächennutzungsplanung – miteinander verbinden soll.³² Er ist deshalb gemäß § 9 Abs. 6 ROG a.F. bzw. gemäß § 8 Abs. 4 ROG n.F. so zu gestalten, dass er sowohl die Funktion eines Regionalplans als auch die eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB vollständig ausfüllt, wobei die Vorschriften des Baugesetzbuchs und des

²⁸ So Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 176; Engelhardt, in: ARL (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts, 1998, S. 67.

²⁹ ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 37; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 26; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, 273, 278; Koch, RuR 2000, S. 389, 394.

³⁰ Vgl. Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 65.

³¹ ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 27; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 8 f.; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig, LKV 2000, 273, 279; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 43; drs., UPR 1999, 409, 413; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334, 336 f.; vgl. auch Hoppe, in: Hoppe, Bönker, Grotfelds: Öffentliches Baurecht, S. 235; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 82.

³² Vgl. die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drs. 13/7588, S. 64 und den Ausschussbericht, BT-Drs. 13/7589, S. 24.

Raumordnungsrechts gleichermaßen einzuhalten sind.³³ Demnach muss das Planwerk einerseits in seiner Funktion als Regionalplan Ziele der Raumordnung aufstellen³⁴ und zugleich in seiner Funktion als Flächennutzungsplan diese Ziele konkretisieren sowie einen Rahmen für die nachfolgende Bebauungsplanung setzen.³⁵ Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist es unerlässlich, dass der Plan Elemente der Landes- und der Bauleitplanung in sich vereinigt.³⁶

Regionale Flächennutzungsplanung im Sinne des § 9 Abs. 6 ROG a.F. sowie § 8 Abs. 4 ROG n.F. bedeutet demzufolge nicht die Entwicklung völlig neuer planerischer Darstellungsmittel oder Aussageformen.³⁷ Stattdessen sollen die Inhalte der konventionellen Regionalplanung (in erster Linie Raumordnungsziele nach dem ROG) und diejenigen der konventionellen Flächennutzungsplanung (primär Darstellungen nach § 5 BauGB) in einem gemeinsamen Planwerk zusammengeführt werden.³⁸ Somit integriert die regionale Flächennutzungsplanung beide Ebenen, ohne dabei die grundsätzliche Trennung zwischen ihnen aufzuheben. Dies entspricht der Intention des Bundesgesetzgebers, der nicht das etablierte System der Raumplanung grundsätzlich reformieren, sondern lediglich die Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Ebenen verringern und so eine größere Stimmigkeit der Planung herbeiführen wollte.³⁹

Die Notwendigkeit, auch im regionalen Flächennutzungsplan deutlich zwischen raumordnerischen und bauleitplanerischen Aussagen zu differenzieren, ergibt sich zudem aus § 9 Abs. 6 S. 2 ROG a.F. sowie § 8 Abs. 4 ROG n.F. Diese Vorschrift verlangt, dass regionalplanerische Ziele einerseits und flächennutzungsplanerische Darstellungen andererseits im regionalen Flächennutzungsplan jeweils als solche zu kennzeichnen sind. Es muss unmissverständlich erkennbar sein, ob die betreffende Planaussage der Raumordnung oder der Bauleitplanung zuzuordnen ist. Das Kennzeichnungserfordernis erklärt sich durch die unterschiedlichen Bindungswirkungen von regionalplanerischen Festlegungen und flächennutzungsplanerischen Darstellungen, die im Detail erheblich differieren.⁴⁰ Folglich muss der Rechtscharakter jeder einzelnen Planaussage klar und eindeutig sein, da es anderenfalls bei den Planadressaten zu nicht hinnehmba-

³³ Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 68; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 80; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 283; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch, 1999, S. 33, 44; drs., UPR 1999, S. 409, 413; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334, 336; Albert: RuR 2000, S. 139 f.

³⁴ Zur Funktion der Regionalplanung im Einzelnen Erbguth, Schoeneberg: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rn. 91; Müller, in: ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung, 1999, S. 229, 239 f.; Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 11; Mecking: Die Regionalplanung in Deutschland, 1995, S. 257; Benz: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 29 f.

³⁵ Zur Funktion der Flächennutzungsplanung etwa Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, 2004, Rn. 101; Koch, Hendler, Baurecht: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2004, S. 180; Rinsdorf: Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument, 2004, S. 52; Mitschang: Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, S. 218; drs., in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 11, 19.

³⁶ Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 41; Albert: RuR 2000, 139, 141; vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 285.

³⁷ So aber wohl Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 69 ff.; Albert: RuR, 2000, S. 139, 141.

³⁸ In diesem Sinne auch Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 32 f.; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, S. 49; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31 ff.

³⁹ Vgl. etwa den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 85.

⁴⁰ Dazu zusammenfassend Bunse: DVBl 1984, S. 420, 423.

ren, das Bestimmtheitsgebot verletzenden Ungewissheiten über die Rechtsfolgen käme.⁴¹

Das Erfordernis, sowohl die Vorschriften des Baugesetzbuchs zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung als auch die des jeweiligen Landesplanungsrechts bzw. des neuen Raumordnungsgesetzes zur Regionalplanung in vollem Umfang einzuhalten, besitzt neben der materiellen auch eine verfahrensrechtliche Relevanz. Nicht nur bezüglich seiner Inhalte, sondern ebenso im Hinblick auf das Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren hat der regionale Flächennutzungsplan den Anforderungen beider Planarten zu entsprechen.⁴² Auf diese Weise wollte der Bundesgesetzgeber sicherstellen, dass die Verfahrensstandards der konventionellen Regional- und Flächennutzungsplanung vollständig aufrechterhalten werden und keine der beiden Planungsebenen im Verhältnis zur anderen an Bedeutung verliert oder eine Abwertung erfährt.⁴³ Darüber hinaus sollte die Zusammenführung zweier separater Verfahrensabläufe zu einem einheitlichen Verfahrensgang den Zeitaufwand deutlich reduzieren und eine Verwaltungsvereinfachung bewirken.⁴⁴ Für die regionale Flächennutzungsplanung folgte daraus bisher die Notwendigkeit eines Kombinationsverfahrens, dessen Ausgestaltung im Einzelnen dem Landesgesetzgeber überlassen bleibt.⁴⁵

Sache des Landesgesetzgebers ist es zurzeit auch, eine Regelung zur Planungsträgerschaft zu treffen, da § 9 Abs. 6 ROG a. F. dazu keine konkreten Vorgaben enthält. Auf Landesebene bestehen diesbezüglich verschiedene Möglichkeiten. Denkbar ist es etwa, sowohl die Gemeinden des Planungsraumes als auch den Träger der Regionalplanung, d. h. den betroffenen Regionalrat oder Regionalverband, über das Planwerk entscheiden zu lassen. In diesem Fall stellt der regionale Flächennutzungsplan – entsprechend seiner Doppelnatur als Raumordnungs- und Bauleitplan – das Resultat einer doppelten Beschlussfassung durch die regionale und die kommunale Ebene dar.⁴⁶ In Betracht kommt aber auch eine alleinige Zuständigkeit der Gemeinden für die regionale Flächennutzungsplanung. Dabei kann die Entscheidungsfindung entweder (nach dem Vorbild des § 204 BauGB) gesondert in jeder einzelnen Gemeindevertretung erfolgen oder aber (nach dem Vorbild des § 205 BauGB) einem neu zu gründenden kommunalen Planungsverband übertragen werden.⁴⁷ Das Modell der alleinigen kommunalen Planungskompetenz dürfte in der Regel einen wesentlich geringeren Verwaltungsaufwand bedeuten als die doppelte Beschlussfassung und deshalb dem Ziel der Verfahrensvereinfachung wohl eher gerecht werden.

⁴¹ Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 8; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 81; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 48; drs., UPR 1999, S. 409, 415.

⁴² Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 68; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 176; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 81; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277.

⁴³ Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 85, 140.

⁴⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 140.

⁴⁵ Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 19; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 45; drs., UPR 1999, 409, 414; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 2003, S. 285; vgl. zu den notwendigen landesrechtlichen Ergänzungen des ROG n. F. Begründung des Gesetzentwurfs zu Abschnitt 2, BR-Drs. 563/08, S. 49, 59 sowie zur Übergangsregelung des § 28 ROG n. F. BR-Drs. 563/08, S. 78.

⁴⁶ Das Modell der doppelten Beschlussfassung befürworten Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 46 f.; drs., Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 9; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 82.

⁴⁷ Vgl. Schmidt-Eichstaedt: Städtebaurecht, 2005, S. 202; drs., Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 7; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, S. 37, 39 f.; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig: LKV 2000, S. 273, 277; Kreibohm, Zülka: NWVBl 2003, S. 334 f. Dass § 9 Abs. 6 ROG a. F. bzw. § 8 Abs. 4 ROG n. F. lediglich auf § 204 BauGB, nicht aber auf § 205 BauGB verweist, steht der Bildung eines kommunalen Planungsverbandes nicht entgegen, denn auch dieser führt im Ergebnis eine gemeinsame Flächennutzungsplanung durch.

1.3 Nordrhein-westfälische Regelung

Im Hinblick auf die Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG a.F. in nordrhein-westfälisches Landesrecht wurde zum Teil die Auffassung vertreten, es fehle in Nordrhein-Westfalen an einer kommunal verfassten Regionalplanung, sodass die rahmenrechtlichen Voraussetzungen für die regionale Flächennutzungsplanung von vornherein nicht erfüllt seien.⁴⁸ Diese Zweifel an der Rahmenrechtskonformität sind jedoch unbegründet. Zwar nehmen die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden in der Tat regionalplanerische Aufgaben wahr,⁴⁹ doch wird diese staatliche Planungstätigkeit durch die kommunal besetzten Regionalräte kompensiert. Im Ergebnis handelt es sich um eine organisatorische „Mischform“, die durch ein Nebeneinander staatlicher und kommunaler Einflüsse gekennzeichnet ist.⁵⁰ Dabei dominiert die kommunale Prägung, denn die Letztentscheidungskompetenz liegt bei den Regionalräten, die zudem gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 bis 4 LPlG NW über umfassende Weisungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber den Bezirksregierungen verfügen.⁵¹ Vor diesem Hintergrund lässt sich eine kommunal verfasste Regionalplanung i. S. des § 9 Abs. 6 ROG a.F. bejahen.⁵²

Im Übrigen orientiert sich die nordrhein-westfälische Regelung des § 25 LPlG NW eng an § 9 Abs. 6 ROG a.F. Die grundlegenden Vorgaben zu Inhalt, Anwendungsbereich und Verfahren der regionalen Flächennutzungsplanung werden weitgehend unverändert übernommen und teilweise in der ergänzenden Verordnung näher ausgestaltet; das Teilraumplanungsverbot findet sich in § 8 RFNP-VO. Bezüglich der Planungszuständigkeit hat sich der Landesgesetzgeber gegen eine doppelte Beschlussfassung durch Gemeinden und Regionalräte entschieden und die Planungsverantwortung allein der kommunalen Ebene zugeordnet. Ausschlaggebend dafür war wohl die besondere Situation im Ruhrgebiet, wo sich ein regionaler Flächennutzungsplan unter Umständen über drei Regierungsbezirke erstrecken kann. Wollte man dann allen drei Regionalräten Entscheidungsbefugnisse einräumen, so wäre damit ein erheblicher organisatorischer Aufwand verbunden, der das Planungsverfahren erschweren und das Ziel der Verwaltungsvereinfachung konterkarieren würde.⁵³ Deshalb ermöglicht nun § 25 Abs. 1 LPlG NW die Bildung kommunaler Planungsgemeinschaften von mindestens drei Gemeinden, die zum Zwecke regionaler Flächennutzungsplanung zusammenwirken wollen.

2 Praktische Realisierung der regionalen Flächennutzungsplanung

2.1 Planungsgemeinschaften

Anders als etwa in Hessen, wo § 13 HLPG für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main die regionale Flächennutzungsplanung verpflichtend anordnet,⁵⁴ ist es den Ruhrgebietskommunen selbst überlassen, ob und in welcher Konstellation sie sich zu Planungsgemeinschaften zusammenschließen wollen. Entscheiden sie sich für diese Form der Kooperation, so verliert der bis dato zuständige Regionalrat gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 LPlG

⁴⁸ Landesplanungsbericht 2001, S. 35; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 79; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 177. Vgl. zur Evaluierung des RFNP unter 3.

⁴⁹ Dazu schon oben unter 1.1.

⁵⁰ Vgl. BVerwG, NVwZ 1986, S. 756 f.; Mecking: Die Regionalebene in Deutschland, 1995, S. 273.

⁵¹ Dazu Hüting, Hopp: Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte, 2004, S. 11.

⁵² Zur inzwischen geänderten Auffassung der Landesregierung siehe unten unter 3.

⁵³ Zu dieser Problematik Schmidt-Eichstaedt, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 51; drs., LT-Zuschrift 13/2851, S. 11.

⁵⁴ Vgl. zur hessischen Regelung Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 15 ff.; drs., in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 37, 40 ff.; Real, Die Landesplanungsgesetze im Vergleich, 2007, S. 79 f.; Hendler: ZfBR 2005, S. 229, 231 f.; Rautenberg: DVBl 2003, S. 768, 770; Blum: Der Städtetag 12/2001, S. 42 f.

NW seine regionalplanerischen Kompetenzen für das Gebiet der Planungsgemeinschaft; gleiches gilt hinsichtlich der Bezirksregierung. Die Befugnis zur Regionalplanung geht in diesem Bereich also gänzlich auf die kommunale Ebene über, welche dadurch eine erhebliche Ausweitung ihrer Planungsverantwortung erfährt. Die Aussicht, selbst unmittelbar regionalplanerisch tätig zu werden, kann einen Anreiz für die interkommunale Zusammenarbeit darstellen und unter Umständen auch solche Gemeinden motivieren, die den Kooperationsmodellen von §§ 204, 205 BauGB skeptisch gegenüberstehen.⁵⁵ Auf der anderen Seite bedeutet die Wahrnehmung der Regionalplanung für die kommunale Ebene eine neue und durchaus schwierige Herausforderung, vor der manche Gemeinden tendenziell eher zurückschrecken.

Als problematisch könnte sich in diesem Zusammenhang die geringe Mindestanzahl von nur drei Kommunen pro Planungsgemeinschaft erweisen. Sie birgt jedenfalls theoretisch das Risiko eines neuen Zersplitterungsprozesses, in dessen Folge verschiedene kleine Planungsinseln entstehen.⁵⁶ Darüber hinaus gibt sie zu Zweifeln Anlass, ob solche Zusammenschlüsse tatsächlich über die erforderliche Leistungsfähigkeit für eine so komplexe Aufgabe wie die regionale Flächennutzungsplanung verfügen.⁵⁷ Um die Eignetheit des Planungsraumes zu gewährleisten, könnte es sich daher empfehlen, an die potenziellen Planungsgemeinschaften zusätzliche Anforderungen zu stellen (etwa bzgl. der Einwohnerzahl) oder aber ihre Begründung von der Zustimmung der Landesplanungsbehörde abhängig zu machen.⁵⁸

Bislang hat sich nur eine Planungsgemeinschaft nach § 25 Abs. 1 LPlG NW gebildet, die sich aus den sechs kreisfreien Städten Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen zusammensetzt.⁵⁹ Im Hinblick auf diesen Zusammenschluss sind die genannten Befürchtungen allerdings unbegründet.

Obwohl der Begriff der Planungsgemeinschaft suggeriert, es handle sich hier um eine eigenständige Rechtspersönlichkeit im Sinne des Planungsverbandes nach § 205 BauGB, ist dies tatsächlich nicht der Fall. Vielmehr zeigt eine Gesamtbetrachtung der maßgeblichen Regelungen, dass sich der Landesgesetzgeber an dem vergleichsweise lockeren, nichtinstitutionalisierten Kooperationsmodell des § 204 BauGB orientiert hat.⁶⁰ Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass jede Kommune das Planungsverfahren für ihr Gebiet eigenständig durchführt und die verfahrensleitenden Beschlüsse sowie der endgültige Planbeschluss von allen beteiligten Gemeinderäten gefasst werden. Es entsteht also im Rahmen des § 204 BauGB kein neuer Rechtsträger mit Beschluss- und Exekutivorgan, der an die Stelle der Kommunen tritt, sondern diese kooperieren lediglich auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.⁶¹

⁵⁵ Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 83; ARL (Hrsg.): Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, S. 30 f.

⁵⁶ Kritiker sprachen im Gesetzgebungsverfahren von einer drohenden „Flickenteppich-Planung“ bzw. von einer Fragmentierung oder Atomisierung der Regionalplanung, vgl. etwa Landkreistag Nordrhein-Westfalen, LT-Zuschrift 13/2836, S. 3; Regionalrat Düsseldorf, LT-Zuschrift 13/2860, S. 4; Regionalrat Münster, LT-Zuschrift 13/2846, S. 2; Davy: LT-Zuschrift 13/2842, S. 6; Ritter: LT-Zuschrift 13/4670, S. 5.

⁵⁷ Zur Problematik auch Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 13.

⁵⁸ Vgl. auch Greiving: LT-Zuschrift 13/2824, S. 2; Blotevogel: LT-Zuschrift 13/2850, S. 4.

⁵⁹ Vgl. die öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 20.10.2005, GV.NRW, S. 921.

⁶⁰ So auch Hendler: UPR 2006, S. 325, 328; Kutlu, Bork, in: Schneider (Hrsg.): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit, 2005, S. 153, 158. Die Absicht, für die regionale Flächennutzungsplanung das Organisationsmodell des § 204 BauGB heranzuziehen, äußerte zudem der Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform in seiner Beschlussempfehlung, vgl. LT-Drs. 13/4902, S. 91.

⁶¹ Zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB etwa Runkel, in: Ernst u. a., BauGB, § 204, Rn. 5; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 204, 2007, Rn. 7; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 2006, § 204, Rn. 7; drs., in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Planung heute und morgen, 2001, S. 159, 162; Vietmei-

Insbesondere aus §§ 3, 6 RFNP-VO ergibt sich eindeutig, dass auch in der regionalen Flächennutzungsplanung die Verfahrensdurchführung und Beschlussfassung Sache jeder einzelnen Kommune sein soll, wobei es natürlich einer ständigen, intensiven zwischengemeindlichen Abstimmung bedarf. Die Bildung eines gemeinsamen Beschlussgremiums ist hier ebensowenig vorgesehen wie im Fall des § 204 BauGB, und ebenso wie dort liegt der Zusammenarbeit gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 LPlG NW eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zugrunde. Eine solche führt typischerweise gerade nicht zur Entstehung eines neuen Rechtsträgers.⁶²

Demzufolge ist die Planungsgemeinschaft nach § 25 LPlG NW als solche im Rechtsverkehr nicht handlungsfähig, da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist und nicht über institutionalisierte Organe verfügt. Allein die einzelnen Kommunen können auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Planungskonzeption und im Rahmen der zwischen ihnen getroffenen Vereinbarung tätig werden. Ausschlaggebend für die Wahl dieser lockeren Organisationsform war wohl die politische Zielsetzung des Bürokratieabbaus, mit der die Schaffung neuer Planungsverbände oder Beschlussgremien schwer zu vereinbaren gewesen wäre.⁶³

Dennoch ist zu bedenken, dass in der regionalen Flächennutzungsplanung ein im Vergleich zu § 204 BauGB noch weitaus größeres Bedürfnis nach inhaltlicher Zusammenarbeit besteht, denn es müssen nicht nur die flächennutzungsplanerischen Darstellungen abgestimmt, sondern darüber hinaus auch gemeinsame Raumordnungsziele für den gesamten Planungsraum aufgestellt werden. Die dazu erforderliche Konsensbildung ließe sich möglicherweise mithilfe fester Verbands- und Organisationsstrukturen leichter realisieren als durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, die sich grundsätzlich eher für einfach gelagerte Fälle des Zusammenwirkens eignet.⁶⁴ Hier wird die Erfahrung der gebildeten Planungsgemeinschaft zeigen müssen, inwieweit das nordrhein-westfälische Kooperationsmodell tatsächlich praxistauglich ist.

Zum Teil kann das Fehlen einer institutionellen Struktur dadurch kompensiert werden, dass die Kommunen sich auf möglichst konkrete Regelungen zur Gestaltung ihrer Zusammenarbeit verständigen, wie dies die sechs Städte der bestehenden Planungsgemeinschaft in einer „ergänzenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung“ getan haben.⁶⁵ Zwar gelten die Vorschriften der §§ 23 ff GkG⁶⁶ nicht unmittelbar, da es sich vorliegend nicht um eine delegierende oder mandatierende Vereinbarung im klassischen Sinne handelt, doch können sie zur Ergänzung des Landesplanungsrechts analog herangezogen werden.⁶⁷ Daher sollten – entsprechend dem Mindestinhalt einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 23 GkG – insbesondere Regelungen zur Kündigung sowie zur Kostentragung im Verhältnis der Gemeinden untereinander getroffen werden.

er, in: Jarass (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung, 2003, S. 81, 88; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation im Städtebau, 2002, S. 45; Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 164.

⁶² Spannowsky, Borchert: Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, 2003, S. 96; Köhler, in: Held u. a.: Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 23 GkG, 2008, Rn. 4.2.1; Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, 1984, Rn. 398; Schink, DVBl 1982, S. 769, 773.

⁶³ Vgl. dazu im Gesetzgebungsverfahren Kasperek: Ausschussprotokoll 13/888, S. 3; Schumacher: Ausschussprotokoll 13/888, S. 6; Ellerbrock: Ausschussprotokoll 13/1214, S. 2.

⁶⁴ Rengeling, in: Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1982, S. 385, 404; zu diesem Problem auch Greiving, in: Birkmann, Finke (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts, 2006, S. 10, 14 ff.

⁶⁵ Ergänzende öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen vom 27.06.2006, GV.NRW, S. 452.

⁶⁶ Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit i. d. F. der Bek. V. 01.10.1979 (GV NRW S. 621), zul. geändert durch G v. 09.10.2007 (GV NRW S. 380).

⁶⁷ Eine solche ergänzende Funktion erfüllen die Vorschriften zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit auch im Rahmen der gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB, vgl. Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB 2007, § 204, Rn. 7.

Ferner empfiehlt sich die Errichtung einer Geschäftsstelle, die als zentraler Ansprechpartner für Außenkontakte fungiert und Aufgaben der laufenden Verwaltung wahrnehmen kann, um den organisatorischen Aufwand zu verringern. Schließlich haben die sechs Städte der Planungsgemeinschaft noch einen verfahrensbegleitenden Ausschuss eingerichtet, dem Vertreter aller Kommunen angehören. Er soll die Verfahrensabläufe in den einzelnen Städten koordinieren und die erforderlichen Ratsbeschlüsse vorbereiten.

2.2 Verhältnis zur Regionalplanung

Mit der Begründung einer Planungsgemeinschaft verlieren gemäß § 25 Abs. 2 S. 3 LPlG NW Regionalrat und Bezirksregierung ihre regionalplanerischen Kompetenzen, sodass sie von diesem Zeitpunkt an für das Gebiet der Planungsgemeinschaft insbesondere keine Regionalpläne mehr erarbeiten und aufstellen können. Stattdessen muss diese Aufgabe von den zur Planungsgemeinschaft zusammengeschlossenen Kommunen gemeinsam wahrgenommen werden.

Im Hinblick auf die bereits existierende Planungsgemeinschaft ist dabei zu berücksichtigen, dass die betreffenden Städte drei verschiedenen Regierungsbezirken angehören: Oberhausen, Mülheim an der Ruhr und Essen liegen im Regierungsbezirk Düsseldorf, Gelsenkirchen liegt im Regierungsbezirk Münster und Bochum sowie Herne liegen im Regierungsbezirk Arnsberg. Hier führt die Bildung der Planungsgemeinschaft also zu erheblichen Veränderungen im Regionszuschnitt, da alle drei Regionalräte eine Verkleinerung ihres Zuständigkeitsbereichs erfahren. Einerseits entspricht dies in besonderer Weise der gesetzgeberischen Intention, mit der Einführung der regionalen Flächennutzungsplanung gerade auch regierungsbezirksübergreifende Planungsaktivitäten zu ermöglichen.⁶⁸ Auf der anderen Seite liegt in der Abspaltung einzelner Kommunen von ihren bisherigen Planungsregionen das Risiko einer Zersplitterung und Verinselung der Regionalplanung.⁶⁹ Um dieser Gefahr zu begegnen, hat der Gesetzgeber in § 25 Abs. 3 S. 1 LPlG NW angeordnet, dass der regionale Flächennutzungsplan als integraler Bestandteil des Regionalplans aufzustellen ist und auf dessen Grundkonzeption und Leitidee basieren muss. Auf diese Weise sollte die Entstehung isolierter Teilräume verhindert und die regionale Flächennutzungsplanung in das bestehende Planungssystem eingebunden werden.⁷⁰

Ausgehend von dieser Zielsetzung wird man § 25 Abs. 3 S. 1 LPlG NW als eine Verpflichtung der Kommunen interpretieren müssen, bei der regionalen Flächennutzungsplanung die zuvor von den Regionalräten für ihr Gebiet getroffenen planerischen Grundentscheidungen zu berücksichtigen. Zwar brauchen sie ihnen nicht zu folgen, sondern können sie im Rahmen der Abwägung überwinden, doch bedarf es in jedem Fall einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Planungskonzepten der Regionalräte, die sich auch in der Planbegründung niederschlagen sollte. Dabei kann – gerade in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommunalverwaltungen nicht über eigene praktische Erfahrungen auf dem Gebiet der Regionalplanung verfügen – eine möglichst enge Kooperation mit den Regionalräten und Bezirksregierungen hilfreich sein.⁷¹ Vorzugsweise sollte diese Zusammenarbeit schon im Anfangsstadium der Planung einsetzen, um die

⁶⁸ Vgl. dazu schon oben unter 1.1.

⁶⁹ Auf diese Problematik haben im Gesetzgebungsverfahren besonders die Regionalräte hingewiesen; vgl. die Stellungnahmen der Regionalräte Arnsberg, LT-Zuschrift 13/2823, S. 2; Köln, LT-Zuschrift 13/2738, S. 3; Düsseldorf, LT-Zuschrift 13/2737, S. 2; Detmold, LT-Zuschrift 13/2847, S. 2; Münster, LT-Zuschrift 13/2846, S. 2; in diesem Sinne auch Davy: LT-Zuschrift 13/2842, S. 6.

⁷⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/4902, S. 91.

⁷¹ Vgl. zum Kooperationserfordernis auch Albert: RuR 2000, S. 139, 146.

wechselseitigen Planungsvorstellungen aufeinander abstimmen zu können. Denkbar wäre etwa die beratende Teilnahme von Regionalratsvertretern an bestimmten Sitzungen von Arbeitsgruppen oder Ausschüssen der Planungsgemeinschaft. Wenn die Kompetenz für die Regionalplanung im Ruhrgebiet auf den Regionalverband Ruhr (RVR) im Oktober 2009 übergeht,⁷² so muss das oben zur Kooperation mit den Regionalräten Gesagte im Übrigen entsprechend für das Verhältnis zum Regionalverband Ruhr gelten.

2.3 Planungsverfahren

In Bezug auf das Planungsverfahren greift § 25 Abs. 2 S. 1 LPlIG NW die Vorgabe des § 9 Abs. 6 ROG a. F. auf, dass sowohl die Regelungen des Baugesetzbuchs zum Bauleitplanverfahren als auch die des Landesplanungsrechts zum Verfahren der Regionalplanung einzuhalten sind.⁷³ Es muss also eine Verfahrensgestaltung gewählt werden, welche den verfahrensrechtlichen Anforderungen beider Planarten gerecht werden kann.

Dies wird dadurch erleichtert, dass die mittlerweile auf beiden Planungsebenen vollzogene Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie eine Angleichung der Verfahrensabläufe von Regional- und Bauleitplanung bewirkt hat. So ist etwa die Öffentlichkeitsbeteiligung, die zuvor im Landesplanungsrecht nicht vorgesehen war, nun gemäß § 14 Abs. 3 S. 1 LPlIG NW auch in der Regionalplanung zum obligatorischen Verfahrensbestandteil geworden.⁷⁴ Demzufolge liegen die Unterschiede zwischen dem Flächennutzungs- und dem Regionalplanverfahren eher im Detail; sie betreffen etwa den Kreis der Beteiligten, die Frage, ob auch eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden muss, und die Stellungnahmefristen, die im Landesplanungsrecht wegen der erhöhten Komplexität und Abstraktion der Planwerke länger bemessen sind.

Diesen unterschiedlichen Verfahrensanforderungen kann man begegnen, indem man für die regionale Flächennutzungsplanung die jeweils umfassendere, weiter reichende Vorschrift heranzieht, also beispielsweise statt der baurechtlichen Monatsfrist die längeren Beteiligungsfristen des Landesplanungsgesetzes zugrunde legt. Auf diese Weise lassen sich die unterschiedlichen bau- und landesplanungsrechtlichen Anforderungen unproblematisch in das kombinierte Verfahren der regionalen Flächennutzungsplanung integrieren.⁷⁵ Verfahrensrechtlich betrachtet wird dadurch eine Planungsebene eingespart und eine beträchtliche Verwaltungsvereinfachung erreicht.⁷⁶

2.4 Inhaltliche Gestaltung des Planwerks

Die größte Herausforderung, der sich die Kommunen in der regionalen Flächennutzungsplanung stellen müssen, besteht in der Zusammenführung von landes- und bauleitplanerischen Inhalten in einem gemeinsamen Planwerk. Wie bereits im Zusammenhang mit § 9 Abs. 6 ROG a. F. erläutert,⁷⁷ bedeutet dies nicht eine beliebige Vermischung von Elementen beider Ebenen oder eine Entwicklung gänzlich neuer Aussageformen. Vielmehr bedarf es auch im regionalen Flächennutzungsplan einer klaren Abgrenzung zwischen regionalplanerischen Inhalten einerseits und flächennutzungsplane-

⁷² Dazu schon oben unter 1.1.

⁷³ Vgl. bereits oben unter 1.2.2.

⁷⁴ Dazu etwa Grotefels: NWVBl 2007, S. 41, 46; Schlacke: NWVBl 2007, S. 420 ff.

⁷⁵ Runkel, in: Ernst u. a., BauGB 2007, § 204, Rn. 69; vgl. auch Horn, Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 45 f.; Albert: RuR 2000, S. 139, 147 f.; allgemein zum Planungsverfahren außerdem ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 41 ff.; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Planotyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 19; Spannowsky, in: Spannowsky, Mitschang (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, 1999, S. 33, 45 ff.; drs., UPR 1999, S. 409, 414 f.

⁷⁶ Vgl. zu diesem Aspekt den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392, S. 140 sowie oben unter 1.2.2.

⁷⁷ Vgl. oben unter 1.2.2.

rischen Inhalten andererseits, die es ermöglicht, jede Planaussage entweder der Regional- oder der Flächennutzungsplanung eindeutig zuzuordnen.

Dies entspricht auch der durch § 25 Abs. 3 S. 1 LPiG NW geforderten Doppelfunktionalität des regionalen Flächennutzungsplans. In seiner Eigenschaft als Regionalplan muss er ein regionales Entwicklungskonzept für das Gebiet der Planungsgemeinschaft erarbeiten, indem er zielförmige Festlegungen insbesondere zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur trifft. Gleichzeitig hat er in seiner Funktion als Flächennutzungsplan – nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 BauGB – lückenlos für alle beteiligten Gemeinden die Art der Bodennutzung in den Grundzügen darzustellen.⁷⁸ Dabei entfaltet er zudem eine Steuerungswirkung gegenüber der nachfolgenden Bebauungsplanung, deren Festsetzungen gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus den flächennutzungsplanerischen Vorgaben entwickelt werden müssen.⁷⁹

Für die Planungspraxis folgt daraus, dass jede Fläche des Planungsraumes gewissermaßen doppelt beplant werden muss, nämlich einmal auf der regionalplanerischen und einmal auf der flächennutzungsplanerischen Ebene. Es kommt somit zu einer Überlagerung der flächennutzungsbezogenen Planaussagen durch die Festlegungen der Regionalplanung; so kann etwa dieselbe Fläche auf der Ebene der Regionalplanung einen Allgemeinen Siedlungsbereich (d. h. ein Ziel der Raumordnung) und auf der Flächennutzungsplanebene eine Wohnbaufläche darstellen.⁸⁰ Zielformulierung und -konkretisierung vollziehen sich also innerhalb eines Planwerks und durch einen Planungsträger.⁸¹ Indem der regionale Flächennutzungsplan nicht nur Raumordnungsziele aufstellt, sondern gleichzeitig auch die bauleitplanerische Anpassung an diese vornimmt, verringert er den Abstimmungsaufwand gegenüber der Existenz zweier separater Planungsebenen erheblich. Darüber hinaus trägt die Verknüpfung von Ziel und Anpassung zur Vermeidung inhaltlicher Widersprüche bei und verbessert auf diese Weise die Schlüssigkeit und Stimmigkeit des Plans.⁸²

Zeichnerisch lässt sich diese zweifache Planung am besten mithilfe einer Doppel-Legende bewältigen, welche in einer Spalte die flächennutzungsplanerischen und in der anderen die regionalplanerischen Planzeichen erläutert.⁸³ Dieses Instrument hat sich in ersten Praxiserfahrungen bislang als gut handhabbar und auch für die Planadressaten verständlich erwiesen.⁸⁴

⁷⁸ Aus § 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 b BauGB folgt im Umkehrschluss, dass die Bodennutzung in aller Regel flächendeckend abzubilden ist, also jeder Fläche eine Nutzungsart zugewiesen werden muss; vgl. Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 9; Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, Rn. 134. Gleiches muss auch für den regionalen Flächennutzungsplan gelten; siehe dazu auch Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 31.

⁷⁹ Zum Verhältnis zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung etwa BVerwG, NJW 1975, 1985 f.; Bielenberg, in: Ernst u. a., BauGB, § 8, Rn. 5 ff.; Reidt, in: Gelzer, Bracher, Reidt: Bauplanungsrecht, Rn. 2004, S. 101, 181 ff.; Rinsdorf: Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument, 2004, S. 53; Runkel: ZfBR 1999, S. 298 f.

⁸⁰ Vgl. dazu Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50.

⁸¹ Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1997, S. 25; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 47, 49; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, S. 33.

⁸² Zu diesen Vorteilen der regionalen Flächennutzungsplanung Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1997, S. 21, 25; ARL (Hrsg.), Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 47, 50; Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 46; Horn: Das regionale Flächennutzungskonzept, S. 103 f.; Bunzel, Reitzig, Sander: Interkommunale Kooperation, 2002, S. 82 f.

⁸³ Vgl. Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 31; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 50.

⁸⁴ Siehe dazu die Ausführungen der Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet unter <http://www.staedtereion-ruhr-2030.de/cms/planinhalt.html>.

Den Maßstab der regionalen Flächennutzungsplanung legt § 5 Abs. 2 S. 1 RFNP-VO verpflichtend auf 1:50.000 fest und orientiert sich damit am Maßstab der Regionalplanung. Gegenüber der konventionellen, einzelgemeindlichen Flächennutzungsplanung, die regelmäßig im Maßstab 1:10.000 oder 1:5000 erfolgt,⁸⁵ findet also ein beträchtlicher Maßstabssprung statt. Vor diesem Hintergrund kann der regionale Flächennutzungsplan zwangsläufig nur relativ grobkörnige, im Verhältnis zur herkömmlichen Flächennutzungsplanung wesentlich entfeinerte Darstellungen enthalten. Manche kleineren Flächen werden in der Planzeichnung optisch gar nicht mehr erkennbar sein, sodass Nutzungsdifferenzierungen nicht in demselben Umfang wie in einem einzelgemeindlichen Flächennutzungsplan möglich sind.

Diese verringerte Aussagekraft der Flächennutzungsplanebene erscheint besonders im Hinblick auf ihre Steuerungsfunktion gegenüber der Bebauungsplanung problematisch. Hier besteht eine gewisse Diskrepanz gegenüber dem gesetzlichen Anspruch an den regionalen Flächennutzungsplan, einen hinreichend konkreten Rahmen für nachfolgende Bebauungspläne zu setzen, und dem zur Verfügung gestellten Maßstab, der das nur begrenzt zulässt. Sicherlich hätte einiges dafür gesprochen, einen Mittelweg zwischen Regional- und Flächennutzungsplanung zu wählen und beispielsweise einen Maßstab von 1:25.000 vorzusehen,⁸⁶ doch hat der Verordnungsgeber sich anders entschieden. Eine Konsequenz des Maßstabs 1:50.000 wird in jedem Falle darin bestehen, dass man im Verhältnis von regionaler Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB wesentlich großzügiger als sonst üblich interpretieren muss, denn der Maßstabssprung lässt eine planerische Feinsteuerung nicht zu.⁸⁷ Für die Kommunen resultiert daraus zumindest der positive Nebeneffekt, dass sie durch die Entfeinerung der Flächennutzungsplanebene eine größere Flexibilität für die nachfolgende Bebauungsplanung gewinnen.⁸⁸ Dabei wird allerdings auf eine dennoch ausreichende Transparenz der Bauleitplanung mit Blick auf die Beteiligung von Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange zu achten sein.

2.5 Bindungswirkungen eines regionalen Flächennutzungsplans

Hinsichtlich der Bindungswirkungen des regionalen Flächennutzungsplans⁸⁹ muss dennoch gemäß § 25 Abs. 4 S. 4 LPlG NW ebenfalls klar differenziert werden zwischen den regionalplanerischen Festlegungen und den flächennutzungsplanerischen Darstellungen. Während letztere gemäß § 7 S. 1 BauGB die Anpassungspflicht für öffentliche Planungsträger auslösen und zugleich den Rahmen für die Bebauungsplanung bilden,⁹⁰ muss bei den regionalplanerischen Festlegungen gemäß § 4 ROG⁹¹ bei der Bindungswirkung insbesondere zwischen Grundsätzen und Zielen unterschieden werden. Für den regionalen Flächennutzungsplan ist allerdings hervorzuheben, dass die Kommunen der Planungsgemeinschaft, die gerade auch die Ziele der Raumordnung festlegen, sich damit einer Selbstbindung in Bezug auf die Bauleitplanung unterwerfen. Missverständlich

⁸⁵ Zur Maßstäblichkeit der Flächennutzungsplanung Koppitz, Schwarting: Der Flächennutzungsplan, 2005, Rn. 12; Mitschang: Der Flächennutzungsplan, 1999, S. 263; Bunzel, Meyer: Die Flächennutzungsplanung, S. 174.

⁸⁶ Einen Maßstab von 1:25.000 befürworteten ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 61; Horn: Das Regionale Flächennutzungskonzept, S. 68; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 33; Albert: RuR 2000, S. 139, 145.

⁸⁷ Schmidt-Eichstaedt, Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2002, S. 46.

⁸⁸ Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 22, bewerten die „Entrümpelung“ der Flächennutzungsplanebene grundsätzlich positiv, vgl. auch ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, 2000, S. 61.

⁸⁹ Dazu Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 361 m. w. N.

⁹⁰ Siehe dazu oben unter 2.4

⁹¹ Vgl. zum ROG n.F. ausführlich Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 (95 ff.); Krautzberger, Stürer: BauR 2009, S. 181 (184 f.); Söfker: UPR 2008, S. 161 (165 f.).

ist die Formulierung des § 25 Abs. 4 S. 4 LPlig NW, wonach der regionale Flächennutzungsplan mit seiner Bekanntmachung Ziel der Raumordnung werde. Damit soll nicht dem gesamten Plan Zielcharakter zukommen, sondern nur den Festlegungen, die der Legaldefinition entsprechen. Da allerdings Zielaufstellung und -anpassung innerhalb einer Planung stattfinden, erscheint die Zielkonformität wiederum in einem größeren Maße gewährleistet.⁹²

Planänderungen können gemäß § 10 RFNP-VO in der Folgezeit wie die Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans durch übereinstimmende Beschlüsse der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Kommunen erfolgen.⁹³ § 32 LPlig NW über die Anpassung der Bauleitplanung kann dabei keine Anwendung finden, weil diese Vorschrift eher von zwei separaten Planwerken ausgeht, an denen es beim regionalen Flächennutzungsplan aber gerade fehlt. Außerdem mangelt es in den §§ 25 ff. LPlig NW an einem Verweis auf diese Regelung.

Da § 25 Abs. 4 S. 5 LPlig NW eine entsprechende Anwendbarkeit des § 24 LPlig NW zum Zielabweichungsverfahren ausdrücklich erwähnt, gilt diese Regelung in Bezug auf die im regionalen Flächennutzungsplan enthaltenen Ziele der Raumordnung, nicht jedoch hinsichtlich der flächennutzungsplanerischen Darstellungen.⁹⁴ Mangels besonderer Zuständigkeitsregelung für den regionalen Flächennutzungsplan ist i. S. des § 24 LPlig NW dabei von der Zuständigkeit der Regionalplanungsbehörden auszugehen. Gemäß § 9 Abs. 2 RFNP-VO ist ein Einvernehmen der betroffenen Kommune auf der Grundlage einer einheitlichen Willensbildung der Planungsgemeinschaft erforderlich.

3 Zukunft der regionalen Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

Das besondere Potenzial der regionalen Flächennutzungsplanung liegt zweifellos in der Chance, durch die Zusammenführung zweier Planungsebenen in einem Planwerk eine Harmonisierung von überörtlicher Landes- und örtlicher Bauleitplanung zu erreichen. Anpassungskonflikte und inhaltliche Widersprüche zwischen beiden Ebenen sind weitgehend vermeidbar, denn Aufstellung und Konkretisierung der Raumordnungsziele vollziehen sich innerhalb desselben Planungsprozesses. Darüber hinaus können sich auch die mit der Einsparung einer Planungsebene verbundene Verfahrensvereinfachung und die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit vorteilhaft auf die Raumplanung auswirken.

Inwieweit die regionale Flächennutzungsplanung in der Lage ist, dieses Potenzial auch praktisch zu nutzen, wird die Erfahrung der nächsten Zeit zeigen. Zwei regionale Flächennutzungspläne – der Plan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sowie derjenige der sechs Ruhrgebietsstädte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen – befinden sich derzeit im Aufstellungsverfahren und werden in absehbarer Zeit in Kraft treten. Während der hessische Landesgesetzgeber durch die Verlängerung der befristeten Regelungen ein deutliches Zeichen zugunsten der regionalen Flächennutzungsplanung gesetzt hat und sie uneingeschränkt positiv beurteilt,⁹⁵ ist das Meinungsbild in Nordrhein-Westfalen weniger eindeutig. Hier hat sich die Situation der Regionalplanung u. a. durch die Entscheidung des Gesetzgebers, ab 2009 dem

⁹² Schmidt-Eichstaedt: Anwendungsstudie, 2002, S. 46; Schmitz, von Hesler, Groß: Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume, 1998, S. 25; ARL (Hrsg.): Regionaler Flächennutzungsplan, 2000, S. 47.

⁹³ Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 371.

⁹⁴ Lahme: Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 371 f.

⁹⁵ Vgl. den Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung, LT-Drs. 16/4509, S. 4 f.

Regionalverband Ruhr (RVR) regionalplanerische Kompetenzen einzuräumen, grundlegend verändert.

Nach der in Nordrhein-Westfalen sehr frühzeitig im Jahre 2008 eingeleiteten Evaluierung⁹⁶ des probenhalber eingeführten regionalen Flächennutzungsplans spricht sich die Landesregierung dafür aus, dessen Regelungen, die gemäß § 26 Abs. 1 LPlG NW bis zum Jahre 2010 gelten, in einem neuen Landesplanungsgesetz gar nicht wieder aufzugreifen und auch nicht – wie in Hessen – ihre Geltungsfrist zu verlängern. Grund sei u. a., dass die Übertragung der Planungszuständigkeit auf den Regionalverband Ruhr die regionale Flächennutzungsplanung überflüssig mache, da so künftig ohnehin eine einheitliche Regionalplanung für das Ruhrgebiet betrieben werde. Damit sei das Problem der planerischen Dreiteilung gelöst, ohne dass es noch der Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne bedürfe.⁹⁷ Außerdem habe sich die regionale Flächennutzungsplanung mit Blick auf die Beibehaltung einer staatlich verfassten Regionalplanung, die eine Ausgleichs- und Vermittlungsfunktion bezüglich der unterschiedlichen Raumanprüche und Nutzungskonflikte der Planungsträger habe, nun doch als Systembruch im Planungsrecht erwiesen.⁹⁸

Es erscheint jedoch verfehlt, die Wirkungen eines ruhrgebietsweiten Regionalplans pauschal mit denen eines regionalen Flächennutzungsplans gleichzusetzen. Die spezifischen Vorteile regionaler Flächennutzungsplanung – Harmonisierung von Bau- und Landesplanung, Verfahrensvereinfachung, Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit – lassen sich durch einen konventionellen Regionalplan nicht erzielen. Deshalb entfällt die Existenzberechtigung der regionalen Flächennutzungsplanung im Ruhrgebiet nicht ohne Weiteres mit der Neuordnung der Regionalplanung. Vielmehr könnten regionale Flächennutzungspläne nach einer konstruktiven Überarbeitung der zurzeit noch befristeten Regelungen der §§ 25 ff. LPlG NW z. B. mit Blick auf den vorgesehenen Maßstab auch neben einem einheitlichen, das Ruhrgebiet umfassenden Regionalplan Bestand haben. Zumindest wird ein genehmigter regionaler Flächennutzungsplan der bestehenden Planungsgemeinschaft im Ruhrgebiet wegweisende Bedeutung für den ersten Regionalplan der Regionalverbandes Ruhr haben. Es bleibt abzuwarten, ob der Regionalplan für das Ruhrgebiet dann tatsächlich die Anforderungen, die ehemals an das Instrument des regionalen Flächennutzungsplans gestellt wurden,⁹⁹ erfüllen kann.

Sollte die Geltung der Regelungen der §§ 25 ff. LPlG NW auslaufen bzw. vorher bereits durch ein neues Landesplanungsgesetz aufgehoben werden, so bedürfte es zumindest für den sich in Aufstellung befindlichen oder später genehmigten regionalen Flächennutzungsplan der vorhandenen Planungsgemeinschaft, die ihre Ziele mit großem Einsatz und Engagement verfolgt hat, einer detaillierten Übergangsregelung. So müssten insbesondere Vorschriften geschaffen werden über eine begrenzte Weitergeltung des Regelwerks zumindest für den vorhandenen Plan sowie über dessen Verhältnis zu einem zukünftigen Regionalplan des Regionalverbands Ruhr. Dabei sollte auch die Möglichkeit einer Überleitung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen in einen ge-

⁹⁶ Vgl. Informationen des MWME mit allen Evaluierungsgutachten und den Stellungnahmen, www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php. Die Evaluierung hätte gem. § 26 Abs. 2 LPlG NRW ansich erst nach vierjähriger Geltung des § 25 LPlG – also im Mai 2009 – durchgeführt werden dürfen.

⁹⁷ In diesem Sinne äußerte sich auch die Landesregierung bereits zuvor, LT-Drs. 14/2774, S. 36, als sie die regionale Flächennutzungsplanung als Vorstufe für die zukünftige Planungstätigkeit des Regionalverbands Ruhr bezeichnete.

⁹⁸ Bericht der Ministerin für den Wirtschaftsausschuss am 10.12.2008 über die Evaluierung des RFNP, www.wirtschaft.nrw.de/400/400/300/index.php Vgl. zu den Elementen der Kommunalverfasstheit der nordrhein-westfälischen Regionalplanung oben unter 1.

⁹⁹ Siehe dazu oben unter 1.1.

meinsamen Flächennutzungsplan i. S. des § 204 BauGB überprüft werden, um die aufwendige Arbeit der Planungsgemeinschaft nicht vollständig obsolet zu machen.¹⁰⁰

Schließlich bedarf es einer gesonderten Untersuchung, ob und inwieweit die zukünftige bundesrechtliche Vorschrift über den regionalen Flächennutzungsplan des § 8 Abs. 4 ROG n.F. unmittelbar anwendbar sein wird. § 8 Abs. 4 ROG n.F. wird am 30.06.2009 in Kraft treten. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Regelung ergibt sich nunmehr nach der Föderalismusreform für das Raumordnungsgesetz aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG),¹⁰¹ die nur im Falle einer abweichenden Gesetzgebung des Bundeslandes (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG)¹⁰² ohne Geltung bliebe. Mit Blick auf § 8 Abs. 4 ROG n.F. ist dann sein erweiterter Anwendungsbereich hervorzuheben, der einer Auslegung bedürfte. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich u. a. auf die in § 9 Abs. 6 ROG a.F. noch vorhandene Eingrenzung der räumlichen Anwendbarkeit auf verdichtete Räume oder sonstige raumstrukturelle Verflechtungen aus Gründen der Rechtsvereinfachung¹⁰³ verzichtet. Zumindest der Bundesgesetzgeber gibt damit dem Instrument des regionalen Flächennutzungsplans weiterhin eine Zukunft.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. In: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 213. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover; zit.: Bearb. In: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl.
- Albert, St. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplans – Exemplarische Darstellung am Beispielsraum München-West. In: RuR, S. 139 ff.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2009): Baugesetzbuch. 11. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Battis U.; Krautzberger, M.; Löhr: BauGB.
- Benz, A. (1982): Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit. In: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 80. Münster.
- Blum, F. (2001): Verband für Frankfurt und die Region – Neue Verfassung für das Rhein-Main-Gebiet. Der Städtetag 12, S. 42 f.
- Bunse, B. (1983): Der Flächennutzungsplan als Instrument der Landesplanung – Überlegungen zu den Ersetzungsklauseln in § 5 Abs. 1, S. 5 ROG und § 8 Abs. 1, 2. Halbs. NROG. In: DVBl, S. 420 ff.
- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung: Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin.
- Bunzel, A.; Reitzig, F.; Sander, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Berlin.
- Dahl, O. (1978): Rechts- und Organisationsfragen der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Münster.
- David, C.-H. (1976): Entwicklungen und Tendenzen in der Planungs- und Verwaltungsorganisation der großen Verdichtungsräume. Essen.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt – Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal.
- Depenbrock, J.; Reiners, H. (1985): Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen – Kommentar. Köln u. a.; zit.: Depenbrock, J.; Reiners, H.: LPIG NW.

¹⁰⁰ Problematisch ist hier sicherlich die bisher vorgesehene Maßstäblichkeit des RFNP von 1:50.000 sowie das mögliche Erfordernis eines erneuten Aufstellungsverfahrens.

¹⁰¹ Pieroth, in: Jarass, Pieroth, GG, 10. Aufl., 2009, Art. 74 Rdn. 70, Art. 72 Rdn. 5.

¹⁰² Vgl. zur sog. Abweichungskompetenz der Länder beim Raumordnungsrecht Kment: NuR 2006, S. 217 (219); Kment, Grüner: UPR 2009, S. 93 (94); Hoppe: DVBl. 2007, S. 144 (145); Hoppe: BauR 2007, S. 26 ff.

¹⁰³ Begründung des Gesetzentwurfs, BR-Drs. 563/08, S. 60.

- Engelhardt, D. (2000): Sachliche und räumliche Teilpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 266. Hannover, S. 67.
- Ernst, W. u. a. (2007): Baugesetzbuch – Kommentar. München, Stand Mai 2007; zit.: Bearb. In: Ernst, W. u. a., BauGB.
- Froitzheim, P.; Wagner, J. (2005): Städte planen die Region – Zur Entwicklung eines Regionalen Flächennutzungsplans für Teilgebiete der Städteregion Ruhr. In: RaumPlanung, S. 122 ff.
- Gelzer, K.; Bracher, Ch.-D.; Reidt, O. (2004): Bauplanungsrecht. 7. Aufl., Köln; zit.: Bearb. In: Gelzer, K.; Bracher, Ch.-D.; Reidt, O.: Bauplanungsrecht.
- Greiving, St. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme. In: Birkmann, J.; Finke, L. (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 327. Hannover, S. 10 ff.
- Grotefels, S. (2007): Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen nach dem neuen Landesplanungsgesetz NRW. In: NWVBl, S. 41 ff.
- Held, F. W. u. a. (2008): Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen – Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO), Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO), Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG), Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (VerbO), Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG), Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen – Kommentare, Texte. Wiesbaden, Stand Febr. 2008; zit.: Bearb. In: Held, F. W. u. a., Kommunalverfassungsrecht NRW.
- Hendler, R. (2005): Regionaler Flächennutzungsplan. In: ZfBR, S. 229 ff.
- Hendler, R. (2006): Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht. In: UPR, S. 256 ff.
- Hoppe, W. (1986): Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Grimm, D.; Papier, H.-J. (Hrsg.): Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht. Frankfurt am Main, S. 305 ff.
- Hoppe, W. (2007): Kompetenz-Debakel für die Raumordnung durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder? In: DVBl, S. 144 ff.
- Hoppe, W. (2007): Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. Zugleich ein Beitrag zu dem Dilemma des „Ping-Pong-Spiels“ auf dem Gebiet der „Raumordnung“ zwischen konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Abweichungskompetenz der Länder. In: BauR, S. 26 ff.
- Hoppe, W.; Bönker, Ch.; Grotefels, S. (2004): Öffentliches Baurecht – Bauplanungsrecht mit seinen Bezügen zum Raumordnungsrecht, Bauordnungsrecht, 3. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Hoppe, W.; Bönker, Ch.; Grotefels, S.: Öffentliches Baurecht.
- Horn, I. (1997): Das regionale Flächennutzungskonzept: ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen; Diskussion der möglichen Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplan in einer gemeinsamen Planstufe aus Anlass der Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Art. 2 § 9 Abs. 6 des Regierungsentwurfs zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG-E, Stand 06.09.1996). Kaiserslautern.
- Hütting, R.; Hopp, W. (2004): Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung – Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 220. Münster.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2009): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar. 10. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Jarass, H. D.; Pieroth, B.: GG, 10. Aufl.
- Kment, M. (2006): Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung. In: NuR, S. 217 ff.
- Kment, M.; Grüner, J. (2009): Ausnahmen von Zielen der Raumordnung – zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: UPR, S. 93 ff.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. Aufl., Stuttgart u. a.
- Koch, R. (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungsansätze. In: RuR, S. 389 ff.
- Koppitz, H.-J.; Schwarting, G. (2005): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis – Grundlagen – Verfahren – Wirkungen. 3. Aufl., Berlin.
- Krautberger, M.; Stür, B. (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: BauR, S. 180 ff.

- Kreibohm, H.; Zülka, J. (2003): Der Regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen – Voraussetzungen, Erwartungen und Grenzen bei einem neuen Planungsinstrument. NWVBl, S. 334 ff.
- Kremer, E. (2004): Alter Wein in neuen Schläuchen? – Anmerkungen zum Gesetz über den Regionalverband Ruhr. In: NWVBl, S. 337 ff.
- Kutlu, A.; Bork, G. (2005): Interkommunale Gewerbegebiete – Chancen, Grundsätze, Grenzen. In: Schneider, B. J. (Hrsg.): Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit. Stuttgart, S.153 ff.
- Lageman, B.; Neumann, U.; Schmidt, Ch.M.(2008): Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr: ein Erfolgsmodell? In: RuR, S. 63 ff.
- Lahme, K. (2008): Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. In: Beiträge zum Raumplanungsrecht, Bd. 235. Berlin.
- Mecking, Ch. (1995): Die Regionalebene in Deutschland – Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart u. a.
- Mitschang, St. (1999): Die Flächennutzungsplanung als die vorbereitende Bauleitplanung und Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. In: Spannowsky W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln u. a., S. 11 ff.
- Mitschang, St. (2003): Der Flächennutzungsplan. Bonn.
- Müller, B. (1999): Regionalpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229 ff.
- Niemeier, H.-G.; Dahlke, W.; Lowinski, H. (1977): Landesplanung in Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm. Essen.
- Oebbecke, J. (1984): Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen – Eine systematische Darstellung. Köln.
- Pankoke, E. (1990): Staatliche Verwaltung, Kommunal- und Landschaftsverbände seit 1918. In: Köllmann u. a. (Hrsg.): Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter – Geschichte und Entwicklung, Bd. 2. Düsseldorf, S. 7 ff.
- Rautenberg, Th. (2003): Ein Vergleich der vier großen Regionalverbände Deutschlands. In: DVBl, S. 768 ff.
- Real, B. (2007): Die Landesplanungsgesetze im Vergleich – Eine Bilanz nach acht Jahren ROG 1998. In: Beiträge zur Raumplanung, Bd. 230. Berlin.
- Rengeling, H.-W. (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2 – Kommunalverfassung, 2. Aufl., Berlin u. a., S. 385 ff.; zit.: Rengeling. In: Püttner, G. (Hrsg.): HkWP, Bd. 2, 2. Aufl. 1982.
- Rinsdorf, A. (2004): Der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument der Gemeinde. Frankfurt am Main u. a.
- Runkel, P. (1999): Das Gebot der Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan. In: ZfBR, S. 298 ff.
- Schink, A. (1982): Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. In: DVBl, S. 769 ff.
- Schlacke, S. (2007): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung – Stand und Perspektiven am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: NWVBl, S. 420 ff.
- Schlichter, O. u. a. (2007): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch. 3. Aufl., Köln u. a., Stand September 2007; zit.: Bearb. In: Berliner Kommentar zum BauGB.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan – Endbericht. Bonn.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2003): Der Regionale Flächennutzungsplan. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 215. Münster, S. 37 ff.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Städtebaurecht – Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 03.05.2005, 4. Aufl. Stuttgart.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F. (2000): Sachsen-Anhalt auf dem Weg zu Regionalen Flächennutzungsplänen? LKV, S. 273 ff.
- Schmitz, G.; Hesler, A. von; Groß, Th. (1998): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume – Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – Endbericht August 1997. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 222. Hannover.
- Söfker, W. (2008): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG). In: UPR, S. 161 ff.

- Schrödter, H. (2006): Baugesetzbuch – Kommentar. 7. Aufl., München; zit.: Bearb. In: Schrödter, W., BauGB.
- Schrödter, W. (2001): Gebot der interkommunalen Kooperation – Ausweg aus einem planerischen Dilemma? In: Spannowsky, W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Planung heute und morgen – Ausgewählte Problemfelder städtebaulicher Planung. Köln u. a., S. 159 ff.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Spannowsky, W.; Mitschang, St. (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch? Köln u. a., S. 33 ff.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: UPR, S. 409 ff.
- Spannowsky, W. (2000): Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem. In: UPR, S. 201 ff.
- Spannowsky, W.; Borchert, D. (2003): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung – Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs Stadt 2030 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), Endbericht – Dezember 2002. Kaiserslautern.
- Vietmeier, H. (2003): Interkommunale Gewerbeparks. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung, Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 26.09.2003 in Münster. In: Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 215. Münster, S. 81 ff.
- Wahl, R. (1987): Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern. In: Jeserich, K. G. A.; Pohl, H.; von Unruh, G.-C. (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5. Stuttgart, S. 208 ff.

Stefan Greiving

Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen – ein geeigneter Regionalisierungsansatz?

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Verhältnis des RFNP zur staatlichen Regionalplanung
- 3 Spezifika des nordrhein-westfälischen Regionalplanungsmodells
- 4 Erfordernis der Unterscheidung zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen
- 5 Maßstab und Darstellungsschwelle
- 6 Resümee

Literatur

1 Einführung

Nachdem der Beitrag von Grotefels, Lahme in diesem Band bereits ausführlich auf die Entstehungsgeschichte des Instruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) auf Bundes- wie Landesebene eingegangen ist und seine rechtliche Ausgestaltung in Nordrhein-Westfalen beleuchtet hat, widmet sich dieser Beitrag den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Planungssystems und den daraus für eine rechtssichere wie praktikable Anwendung des Instruments erwachsenden Problemen einerseits sowie dem Verhältnis zur staatlichen Regionalplanung andererseits.

Insgesamt handelt es sich bei dem RFNP um einen höchst komplexen Regionalisierungsansatz, da es sich in seiner nordrhein-westfälischen Spielart um eine Kombination aus Kooperation von unten aus der Region heraus handelt, die sich gleichwohl in den bestehenden Normenkatalog hoheitlicher Planungen einzufügen und die die in ROG, LPlG und BauGB enthaltenen Planziel-, Planverfahrens- und Planmittelbestimmungen zu beachten hat. Insofern sind die Beteiligten nach § 1 Abs. 1 LPlG angehalten, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen und Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen. Dies ist für eine Kooperation, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis, aber auch nach den gesetzlichen Vorhaben des § 25 Abs. 2 LPlG, auf Konsens ausgerichtet ist, eine ungemein große Herausforderung, da eine primär regional ausgerichtete Planung nicht ohne Mehrheitsentscheidungen in Kollisionsfällen auskommt. Dabei sei darauf verwiesen, dass es bundesweit keinen einzigen weiteren Fall gibt, wo ein Regionalplan auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips beschlossen wird.

2 Verhältnis des RFNP zur staatlichen Regionalplanung

Zu bedenken ist, dass der RFNP mit Blick auf § 8 Abs. 4 ROG 2008 i. V. m. § 25 LPIG sowohl Regionalplan als auch gemeinsamer Flächennutzungsplan (FNP) ist. Deshalb ist die Frage einer gesetzeskonformen Umsetzung der Regelungen zum RFNP nicht nur eine Frage der Umsetzung der materiellen Ziele der nordrhein-westfälischen Landesplanung in Übereinstimmung mit dem ROG, sondern auch der Beachtung der städtebaulichen Regelungen des BauGB. Ausdrücklich wird bei der Institutionalisierung des RFNP in § 9 Abs. 6 ROG statuiert, dass dieser zugleich den raumordnungsrechtlichen und den städtebaurechtlichen Vorschriften (für FNPs) zu genügen habe. Insofern ist es unzutreffend, wenn argumentiert wird, durch die verfahrensmäßige Verknüpfung der Regionalplanungs- und der FNP-Ebene würden die rechtlich-materiellen Anforderungen in raumordnungs- bzw. städtebaurechtlicher Hinsicht reduziert. Ein RFNP ist weder ein „Regionalplan light“ noch ein „FNP light“. Bei der Einführung des RFNP durch den Bundesgesetzgeber war in der parlamentarischen Beratung unstrittig, dass die verfahrensrechtliche Verknüpfung der beiden Planungsebenen keine Reduzierung der inhaltlichen Anforderung impliziert (vgl. Lahme 2007: 14).

In der Fachliteratur werden für die Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG zwei Grundmodelle unterschieden: das sog. 1:1:1-Modell und das sog. Integrationsmodell (vgl. ARL 2000). Bei dem 1:1:1-Modell besteht eine Übereinstimmung zwischen Region, Beschlussorgan und Plan. In diesem Fall wird für eine ganze Regionalplanungsregion der RFNP eingeführt, sodass dieser den bisherigen Regionalplan komplett ersetzt. Bei dem Integrationsmodell wird angenommen, dass das RFNP-Gebiet kleiner ist als der Raum des Regionalplans. Um eine Zerstückelung der Region und die Bildung von unzulänglichen Resträumen zu vermeiden, soll bei diesem Modell der Regionalplan für den Gesamtraum weiterhin bestehen bleiben und für einen Teilraum ein in den Regionalplan integrierter FNP aufgestellt werden. Jedes dieser beiden Modelle ist in sich konsistent.

Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat sich indes nicht eindeutig für eines der beiden Modelle entschieden, sondern Elemente beider Modelle aufgenommen (Beschlusskompetenz der Planungsgemeinschaft *und* Integrationsgebot). Des Weiteren entsteht mit dem 21.10.2009 durch die Neuregelung des LPIG eine offenkundige Kollision bestehender Rechtsnormen: Zum einen heißt es in § 6: „Im Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr ist regionaler Planungsträger die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr. Für das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr nimmt die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr die Aufgaben des Regionalrates nach Maßgabe dieses Gesetzes und anderer Landesgesetze wahr (...).“ Zugleich bestimmt aber § 25 Abs. 2 Satz 1 LPIG: „Die Planungsgemeinschaft trifft die Maßnahmen zur Erarbeitung und Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes für die Regionalpläne und des Baugesetzbuches für den gemeinsamen Flächennutzungsplan. Darüber hinaus beschließt die Planungsgemeinschaft den Regionalen Flächennutzungsplan.“

Auch die ARL selber warnt vor einer derartigen Konstellation, wenn sie in Bezug auf den RFNP postuliert: „Namentlich in großen polyzentrischen Verdichtungsräumen besteht zudem die Gefahr, dass die (flächendeckende) Regionalplanung durch Schaffung nicht wirklich integrierter (intraregionaler) Teilräume durchlöchert wird; dies wäre kontraproduktiv zur Absicht, die Regionalplanung zu stärken“ (ARL 2006: 13).

Das Teilraumverbot des § 9 Abs. 6 Satz 3 ROG (aufgegriffen durch § 8 Planverordnung), das verhindern soll, dass über das Institut des RFNP die Einheitlichkeit der Re-

gionalplanung infrage gestellt wird, ist zwar zunächst bis zur Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR formal nicht verletzt. Das Teilraumverbot kann aber dadurch verletzt werden, dass sich durch die Bildung eines neuen, größeren Regionalplanungsraums (RVR) ein innerhalb desselben (fort-)bestehender RFNP sodann als Teilraum- und Inselplanung darstellt. Die Bildung weiterer Planungsgemeinschaften zur Aufstellung weiterer RFNPs würde diese Problematik noch potenzieren. Teilplanungen sind allenfalls dann raumordnungsrechtlich zulässig, wenn die Planverantwortung in einer Hand bleibt, d.h. wenn die Regionalplanung auch für die regionalen Flächennutzungspläne letztlich beim Planungsträger für die Planungsregion (Ruhrgebiet), nämlich dem RVR, verbliebe, etwa über die Einräumung einer Mitbeschlussfassungskompetenz.

In diesem Zusammenhang argumentieren Schmidt-Eichstaedt, Reitzig (2002: 10): „(...) ein regionaler Flächennutzungsplan [darf] nicht als vorgehender räumlicher Teilplan zu einem im Übrigen noch nicht existenten Regionalplan aufgestellt werden.“ Dies trifft auf den vorliegenden Fall zu. Außerdem stellen sie klar: „Der regionale Flächennutzungsplan darf kein unabhängiger und daher potenziell unkoordinierter räumlicher Teilplan einer Planungsregion sein“ (S. 9). Diese Situation würde jedoch eintreten, wenn der RFNP durch die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist aufgestellt und genehmigt würde und wenn dann im Nachhinein der RVR einen Regionalplan für das Verbandsgebiet aufstellt.

3 Spezifika des nordrhein-westfälischen Regionalplanungsmodells

Mielke und Schürmann (2006: 26) argumentieren, dass beim RFNP der Städteregion Ruhr das sog. „Integrations- bzw. Lupenmodell“ zur Anwendung kommen könnte, bei dem für den Zuständigkeitsbereich der Planungsgemeinschaft ein gemeinsamer Flächennutzungsplan zugleich die Funktion eines Regionalplans übernehme und zugleich detailliertere Festlegungen getroffen würden als im übrigen RVR-Verbandsgebiet. Demgegenüber würde der Regionalplan Ruhr für den Rest des Verbandsgebietes die kommunale Flächennutzungsplanung nicht ersetzen.

Die Auffassung von Mielke, Schürmann geht davon aus, dass bei Anwendung des Lupenmodells im RFNP für einen besonders verflochtenen Teilraum detailliertere raumordnerische Aussagen zu erfolgen hätten als für den Rest des Regionalplanungsraums „Ruhrgebiet“. Ihr argumentativer Ansatzpunkt dafür ist die vermeintlich angewandte höhere Regelungsschärfe. Diese Argumentation trifft indes für NRW nicht zu, da sowohl der RFNP als auch die Regionalpläne im Maßstab 1:50.000 erstellt werden. Mithin kann den besonderen raumstrukturellen Verflechtungen auf der Ebene der Regionalplanung hinreichend Rechnung getragen werden. Es ist allerdings durchaus planerisch plausibel, dass andere Bundesländer, die mit Maßstäben von 1:100.000 oder kleiner arbeiten, für Teilräume mit besonders intensiven räumlichen Verflechtungen zu Recht einen tatsächlichen Nutzen in der Aufstellung eines RFNP sehen. Dies trifft im Übrigen für den zweiten bundesdeutschen Anwendungsfall, den RegFNP für den Planungsverband Frankfurt-Rhein Main, zu.

Die Intention des Bundesgesetzgebers, für besonders verflochtene Teilräume im Rahmen eines RFNP detaillierte Regelungen zu ermöglichen, erscheint also in Nordrhein-Westfalen entbehrlich bzw. durch die klassische Regionalplanung bereits erfüllt. Zudem ist für den in Frage stehenden Verflechtungsraum mit dem RVR ein einheitlicher Regionalplanungsträger etabliert worden. Dass dies zeitlich nachgelagert zu der Einführung des Instruments RFNP und der Etablierung der Regionalen Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr und ohne eindeutige Klärung des Verhältnisses beider

Instrumente zueinander erfolgt ist, darf durchaus als regionalpolitisch bedenklich bezeichnet werden.

Hinzu tritt ein weiterer grundlegender planungsmethodischer Aspekt, der die Praktikabilität des Instruments RFNP in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich und nicht nur in Bezug auf den vorgelegten Vorentwurf der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr in Frage stellt. Die nordrhein-westfälische staatliche Regionalplanung und insbesondere die Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO sind tatsächlich methodisch nur schwer in Einklang zu bringen mit der Anforderung der §§ 9 Abs. 6 Satz 2 ROG, 5 Abs. 1 RFNP-VO, die Planaussagen klar und unmissverständlich entweder der einen oder der anderen Planart zuzuordnen.

Ähnlich stellt sich die Sondersituation Nordrhein-Westfalens in Bezug auf das bestehende Landschaftsplanungsmodell dar. Die mögliche Kollision mit Festsetzungen der Landschaftspläne, welche regelmäßig in Maßstäben von 1:5.000 – 1:10.000 erstellt werden, stellt sich nur deshalb als Problem, weil ausschließlich in Nordrhein-Westfalen ein nicht in die Flächennutzungsplanung integrierter Landschaftsplan als rechtsverbindliche Satzung besteht. Demgegenüber sehen die Landesnaturschutzgesetze anderer Länder entweder überhaupt keinen separaten Landschaftsplan vor, sondern integrieren landschaftplanerische Elemente direkt in den Flächennutzungsplan (sog. „Primärintegrationsmodell“), oder aber ein zunächst als interner Fachplan separat erstellter Landschaftsplan wird nachträglich in den kommunalen Flächennutzungsplan integriert (sog. „Sekundärintegrationsmodell“) und erlangt erst über diesen Verbindlichkeit.

Dabei erschweren bestimmte Merkmale nordrhein-westfälischer Regionalplanung, nämlich die positiv-allokative Darstellung von konkreten allgemeinen Siedlungs- und Gewerbebereichen (s. Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO), eine praktikable Handhabung des RFNP methodisch ungemein. Insoweit besteht ein fundamentaler Unterschied zu den anderen Bundesländern, die den RFNP als Instrument in Landesrecht umgesetzt haben. Diese verzichten weitgehend auf eine positive regionalplanerische Flächenausweisung, sondern schließen nur negativ-restriktiv Flächen aus, die der kommunalen Bauleitplanung für die Siedlungsentwicklung entzogen sind, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Tab. 1: Vergleich der Regelungsschärfe der Regionalplanungen

Bundesland	Maßstab Regionalplanung	Maßstab RFNP	Positiv-allokative Festlegungen von Siedlungsflächen im Regionalplan
Hessen	1:100.000	1:50.000 (digitale Karte)	Eingeschränkte Festlegungen in Form von Vorranggebieten als Gebietskulissen für Siedlungs- und Gewerbeflächen
Nordrhein-Westfalen	1:50.000	1:50.000	Umfassende, bereichsscharfe Darstellung von ASB und GIB-Bereichen
Sachsen	1:300.000 (Raumstruktur) 1:100.000 (Raumnutzung)	Nicht festgelegt	Nein, lediglich nachrichtlich Darstellung der Planungen aus den FNP der Gemeinden
Sachsen-Anhalt	1:100.000	Nicht festgelegt	Nein
Thüringen	1:375.000 (Raumstruktur) 1:100.000 (Raumnutzung)	Nicht festgelegt	Nein

Quelle: eigene Darstellung

Unter diesen Umständen stellt sich die Problematik der räumlichen Überlagerung von regionalplanerischen Erfordernissen und bauleitplanerischen Darstellungen so in den anderen Bundesländern nicht und der RFNP-Plangeber kann Siedlungsflächen wie auch andere Flächenkategorien (Infrastruktur, Grünflächen etc. sowie diese rein örtliche Bedeutung besitzen) alleine als bauleitplanerische Darstellungen deklarieren. Demgegenüber beschränkt sich der regionalplanerische Teil auf die Steuerung raumbedeutsamer Funktionen und Nutzungen insbesondere im Freiraum, in dem Flächennutzungspläne regelmäßig kaum qualifizierte Darstellungen vornehmen.

Hessen stellt zwar ein zweites Bundesland dar, wo positiv-allokative Festlegungen im Regionalplan getroffen werden und wo im Gebiet des Planungsverbands Frankfurt Rhein-Main gegenwärtig ein zweiter RFNP aufgestellt wird. Allerdings werden im Regionalplan Südhessen lediglich grobe Siedlungsstrukturen in Form von Vorranggebieten dargestellt, innerhalb derer sich die Siedlungsentwicklung vollziehen soll, wobei diese Gebiete als Kulisse dienen und ein Mehrfaches der Größe der damit korrespondierenden bauleitplanerischen Darstellungen besitzen. Der mit der Festlegung von Gebietskulissen für die Siedlungsentwicklung verbundene regionalplanerische Steuerungsanspruch ist auch aufgrund der Maßstäblichkeit von 1:100.000 erheblich geringer als in Nordrhein-Westfalen.

Daher wirkt der RFNP in Hessen durchaus konkretisierend, wie folgende Aussage verdeutlicht: „Die bauleitplanerische Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten hat innerhalb der in der Karte dargestellten ‚Vorranggebiete Industrie und Gewerbe, Bestand und Planung‘ stattzufinden. (...). Im Geltungsbereich des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main findet diese Regelung wegen der kartenmäßigen Darstellung von eindeutig definierten Bauflächen auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung keine Anwendung“ (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 39). Konkret sind die Kulissen der Siedlungsflächen im Regionalplan Südhessen für den gleichen Raum etwa zwei- bis mehr als fünffach größer als im konkretisierenden RegFNP.

Insgesamt ist die dargelegte Sondersituation ein gewichtiges Argument dafür, in Nordrhein-Westfalen auf die Anwendung des Instruments RFNP nicht nur für das Gebiet des RVR, sondern gänzlich zu verzichten. Andernfalls müsste, wenn ein RFNP tatsächlich konkretisierend wirken sollte, ggf. als „Lupe“ für den Teil eines regionalen Planungsraumes, der Gesetzgeber die gegebene Planungsphilosophie (positiv-allokative Festlegungen) grundlegend ändern und bewusst die damit intendierte Steuerungswirkung aufgeben, die jedoch aufgrund der hohen Siedlungs- und Nutzungsdichte und der damit einhergehenden Konflikte geboten erscheint.

4 Erfordernis der Unterscheidung zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen

Die Legende des RFNP soll sowohl den Inhalten der Planzeichenverordnung zum BauGB als auch dem Planzeichenverzeichnis laut Anlage zu § 3 Abs. 1 Plan-VO gerecht werden, da ein RFNP zugleich den Anforderungen an Regional- wie Flächennutzungspläne gerecht zu werden hat. § 5 Abs. 2 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen legt als einheitlichen Maßstab 1:50.000 fest. Damit ist zwar gewährleistet, dass aufgrund der relativ generalisierten Festlegungen und Darstellungen nicht in dem Umfang Planänderungen erforderlich sein werden, wie dies die Beachtung der gegenwärtig regelmäßig bei Flächennutzungsplänen üblichen Maßstäbe von 1:10.000 oder 1:20.000 nach sich ziehen würde.

Zeichnerisch lässt sich diese zweifache Planung laut Grotefels, Lahme (vgl. den Beitrag in diesem Band) am besten mithilfe einer Doppel-Legende bewältigen, welche in

einer Spalte die flächennutzungsplanerischen und in der anderen die regionalplanerischen Planzeichen erläutert (so auch Schmidt-Eichstaedt, Reitzig 2002: 31 und ARL 2000: 50). Dieses Instrument habe sich in ersten Praxiserfahrungen bislang als gut handhabbar und auch für die Planadressaten verständlich erwiesen (vgl. den Beitrag von Grotefels, Lahme in diesem Band).

Bei dieser Doppellegende wird den Planzeichen des RFNP in der linken Spalte eine bauleitplanerische und in der rechten Spalte eine regionalplanerische Bedeutung zugewiesen.

Allerdings übersehen die Befürworter dieses Vorgehens hier etwas ganz Entscheidendes: Es besteht aufgrund der Spezifik der nordrhein-westfälischen Regionalplanung ein Erfordernis dafür, für die gleiche Flächenkategorie (etwa ASB einerseits/Wohnbauflächen andererseits) räumlich differenzierte Aussagen zu treffen, d. h. es gibt Fälle, in denen einer Baufläche nicht zugleich auch die entsprechende regionalplanerische Kategorie zuzuordnen ist.

Mit der Doppellegende läuft man also Gefahr, nicht mehr klar zwischen raumordnerischen und städtebaulichen Erfordernissen trennen zu können, die eindeutig trennbar sein müssen, weil unterschiedliche Regelungstatbestände, Adressaten und Rechtswirkungen damit verbunden sind. So gibt es unstrittig rein städtebauliche Zielsetzungen, die jedweder Raumbedeutsamkeit entbehren. Mit der Doppellegende entsteht aber der Eindruck, dass sämtliche Planinhalte zugleich von raumordnerischer und städtebaulicher Bedeutung sind.

Folgende Beispiele verdeutlichen die Problematik, die grundlegender Natur ist und deshalb nicht durch einzelne Ausnahmeregelungen behoben werden kann, wie Beckmann, Wittmann (2008: 39) behaupten:

- Wohnplätze/Gemeindeteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern

In der Erläuterung zum Teil Freiraum (B.III:1.3.2) heißt es im LEP: „Wohnplätze/Gemeindeteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern, die in den Gebietsentwicklungsplänen nicht als Siedlungsbereiche dargestellt werden, sind dem Freiraum zugeordnet. Dies bedeutet keinen Entwicklungsstopp in diesen Ortsteilen. Zur Verbesserung der bestehenden Wohn-, Gewerbe-, Versorgungs- und Verkehrssituation können Planungen und Maßnahmen zur städtebaulichen Ordnung durchgeführt werden. Dabei kann im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur und unter besonderer Berücksichtigung landschaftspflegerischer Erfordernisse eine städtebauliche Abrundung oder Ergänzung auch über den Bedarf der in den Gemeindeteilen ansässigen Bevölkerung hinaus sinnvoll sein. Dies darf der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte nicht zuwiderlaufen und keine neuen Siedlungsansätze, Streu- und Splittersiedlungen oder bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen entstehen lassen.“ Diese Aussage wird konkretisiert durch § 3 Abs. 5 Plan-VO („Wohnplätze mit einer Aufnahmekapazität von weniger als 2.000 Einwohnern sind nicht als Siedlungsbereiche darzustellen; sie werden von Planzeichen 2.a) der Anlage erfasst“). Niemand wird ernsthaft bezweifeln, dass Gemeindeteile auch deutlich unter 2.000 Einwohner haben können und dennoch einen „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB darstellen, der im FNP etwa als Wohnbaufläche dargestellt werden kann. Die zeichnerische Darstellung des RFNP differenziert aber räumlich nicht zwischen Bauflächen im Sinne des § 5 BauGB und ASB gemäß Nr. 1 a) der Anlage zu § 3 Abs. 1 der

Planverordnung, müsste dies aber mit Blick auf die Planungsabsicht der Landesplanung, Gemeindeteile unter 2.000 Einwohner nur sehr begrenzt weiterzuentwickeln, zwingend tun, um die Grundidee des LEP im Hinblick auf den Freiraumschutz zu konkretisieren.

- Infrastruktur/Gemeinbedarfsflächen

Die Doppellegende lässt keine Unterscheidung zwischen raumbedeutsamen und lediglich örtlich relevanten öffentlichen Einrichtungen zu, was jedoch zwingend geboten ist, weil gemäß § 7 Abs. 2 ROG Standorte für Infrastruktur zu den Kerninhalten eines Regionalplans zu zählen sind. Alle anderen Standorte sind hingegen von rein örtlicher Bedeutung und können mithin nicht als ASB, sondern nur als Gemeinbedarfsfläche festgelegt werden. In der Konsequenz ist nicht klar, welche Bindungswirkung sich für öffentliche Planungsträger aus der Darstellung einer Gemeinbedarfsfläche/ASB ergibt, da nicht zwischen raumordnerischem Erfordernis und bauleitplanerischer Darstellung unterschieden wird.

- Grünflächen/Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche

Grünflächen werden in Flächennutzungsplänen in aller Regel für innerstädtische Bereiche dargestellt, mit denen bestimmte Erholungsfunktionen verbunden werden, während Freiraum- und Agrarbereiche außerhalb der im Zusammengang bebauten Ortsteile liegen und völlig andere Funktionen erfüllen. Die Doppellegende kann aber zwischen diesen beiden Nutzungen nicht unterscheiden.

- § 7 BauGB (Anpassung der Fachplanungsträger an den FNP)

„Öffentliche Planungsträger, die nach § 4 oder § 13 beteiligt worden sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben (§ 7 Satz 1 BauGB). Ein vergleichbarer Widerspruch gegen regionalplanerische Ziele ist nicht vorgesehen. Insoweit gilt weiter die Raumordnungsklausel des § 4 ROG. Wie dies mit der Doppellegende verdeutlicht werden soll, bei der räumlich nicht zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen differenziert werden kann, ist völlig offen.

Diesen materiellen Aspekten muss rechtlicher Vorrang vor Verwaltungsvereinfachungsüberlegungen gegeben werden, d. h. es muss zwingend eine Darstellung erfolgen, die die gebotene planerische Differenzierung wiedergibt. Dafür bedarf es aber einer räumlichen und sachlichen Differenzierungsmöglichkeit zwischen regionalplanerischen und bauleitplanerischen Darstellungen, die die Doppellegende eben nicht zulässt. Auf diese Weise droht der flächennutzungsplanerische Teil eines RFNP von Anfang an funktionslos zu sein.

Eine planungsmethodische Alternative stellt das in Hessen verwendete „Layermodell“ dar. In Hessen wird für die Planurkunde eine digitale Kartengrundlage vorgeschrieben, die als quasi „maßstabsloses Interpretationsinstrument“ (Schmidt-Eichstaedt, Reitzig 2002: 44) dient. Damit ist in allen Fällen, in denen sich aus dem Maßstab Interpretationsschwierigkeiten bei der Ableitung eines Bebauungsplanes ergeben, ein Hineinzoomen in die Karte möglich. Diese Funktion hilft natürlich nur dann weiter, wenn auch detaillierte Aussagen vorgenommen, aber lediglich maßstabsbedingt auf dem Papierplan nicht erkennbar sind. Die Mindestgröße flächenhafter Darstellungen beträgt jedoch beim RFNP des Planungsverbands Frankfurt Rhein-Main 0,5 ha, obwohl auch der Planungsverband darauf hinweist, dass sich die zeichnerischen Darstellungen des Plans auf die Grundzüge der Planung beschränken (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 11).

Da die digitale Karte aus unterschiedlichen Layern besteht, ist es möglich, sich ausschließlich bauleitplanerische bzw. regionalplanerische Darstellungen oder auch themenbezogene Aussagen anzeigen zu lassen. In der Begründung zum RegFNP wird explizit entweder auf raumordnerische oder auf städtebauliche Zielsetzungen abgestellt, ohne Letztere zu raumordnerischen Erfordernissen zu deklarieren (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 10 f.).

In der Regel wurden in Frankfurt/Rhein-Main Doppelungen wie beim RFNP Ruhr bewusst vermieden, was hinsichtlich der Zielsetzungen eines RFNP überzeugt (ARL 2005: 11). Am Beispiel der Gemeinbedarfsflächen wird dies besonders deutlich: So wird zwischen Gemeinbedarfsflächen mit überörtlicher und solchen mit rein örtlicher Bedeutung unterschieden. Der Planungsverband hat dabei klar die sich aus den raumordnungs- und baurechtlichen Erfordernissen ergebende Notwendigkeit zur Differenzierung erkannt: „Die Planung des RegFNP unterscheidet zwischen übergeordnetem Gemeinbedarf und örtlichem-/wohnungsbezogenem Gemeinbedarf. Mit dieser Unterscheidung wird dem neuen Charakter des Planwerks Rechnung getragen, das einerseits bundesgesetzlichen Anforderungen nach dem Baugesetzbuch über die Darstellung der Ausstattung des Ballungsraums insbesondere mit Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs gemäß § 5 BauGB zu erfüllen hat, andererseits jedoch aufgrund landesgesetzlicher Vorgaben in der Darstellungstiefe und somit im Umfang der Standortsicherung für öffentliche Einrichtungen stark begrenzt ist“ (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 50). Ähnlich ist mit anderen Raumnutzungen umgegangen worden; es ist also entweder eine regionalplanerische oder bauleitplanerische Darstellung gewählt worden. So werden innerstädtische Grünflächen von Freiflächen unterschieden.

Zwar sind Bauflächen, zusammen mit Gemeinbedarfsflächen, innerörtlichen Grünflächen, innerörtlichen Verkehrsflächen und innerörtlichen Flächen für die Ver- und Entsorgung zugleich Siedlungsgebiete im Sinne des Regionalplans Südhessen (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 30). Siedlungs- bzw. Vorranggebiete Industrie und Gewerbe werden in hessischen Regionalplänen im Maßstab 1:100.000 als Umrisse dargestellt. Die Darstellung gewerblicher Bauflächen im RegFNP stellt dann zugleich die Festlegung des „Vorranggebiets Industrie und Gewerbe“ des Regionalplans Südhessen dar (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 39).

Dies erscheint im Unterschied zur Doppellegende der Planungsgemeinschaft aber unproblematisch, weil es sich dennoch nicht um eine Vermischung von regionalplanerischen und bauleitplanerischen Aussagen handelt, sondern lediglich um eine räumliche Überlagerung, die die Möglichkeit eröffnet, wo erforderlich, auch räumliche Abweichungen vorzunehmen.

So ist in der Legende immer klar zwischen den jeweiligen Rechtsgrundlagen unterschieden worden; die dargestellte regionalplanerische Siedlungsstruktur nach § 4 Abs. 2 Nr. 4 HLPg ist also immer z. B. von Wohnbauflächen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB trennbar. Bei Schienen und Straßen sind diejenigen Trassen, die aufgrund ihrer rein örtlichen Bedeutung lediglich als flächennutzungsplanerische Darstellung vorgenommen worden sind, in der Legende sogar abschließend aufgelistet.

Eine derartige, quasi maßstabslose digitale Grundlage wäre in Nordrhein-Westfalen planungsrechtlich nicht ausgeschlossen gewesen, denn auch im Hessischen Planungsgesetz heißt es analog zum LPlG NRW lediglich lapidar: „Die Kartendarstellung des Regionalplans im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main erfolgt ergänzend auch im Maßstab 1:50 000.“

Aus Art. 2 § 3 Abs. 1 Plan-VO („Die zeichnerischen Darstellungen der Regionalpläne im Maßstab 1:50.000 müssen nach Gegenstand, Form und Inhalt dem als Anlage dieser Verordnung beigefügten Planzeichenverzeichnis entsprechen“) i. V. m. § 5 der Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen lässt sich nicht ableiten, dass darüber hinaus separate, zusätzliche Darstellungen im Sinne des § 5 BauGB unzulässig wären. Diese müssen sich lediglich nach Maßgabe von Art. 2 § 3 Abs. 4 Plan-VO sinngemäß aus den angegebenen Planzeichen entwickeln lassen, was auf Flächennutzungsplandarstellungen zutreffen dürfte.

Es ist auch nicht ersichtlich, warum die detaillierte Darstellung nicht an der Bindungswirkung des Plans im Maßstab 1:50.000 teilhaben kann, sind doch alle Details, wenn sie auch unter Umständen ohne Heranzoomen nur schwer lesbar sein mögen, bereits in der Karte im Maßstab 1:50.000 enthalten.

5 Maßstab und Darstellungsschwelle

Grotefels, Lahme führen zutreffend aus (vgl. den Beitrag in diesem Band): „Den Maßstab der regionalen Flächennutzungsplanung legt § 5 Abs. 2 S. 1 RFNP-VO verpflichtend auf 1:50.000 fest und orientiert sich damit am Maßstab der Regionalplanung. Gegenüber der konventionellen, einzelgemeindlichen Flächennutzungsplanung, die regelmäßig im Maßstab 1:10.000 oder 1:5000 erfolgt, findet also ein beträchtlicher Maßstabssprung statt. Vor diesem Hintergrund kann der regionale Flächennutzungsplan zwangsläufig nur relativ grobkörnige, im Verhältnis zur herkömmlichen Flächennutzungsplanung wesentlich entfeinerte Darstellungen enthalten. Manche kleineren Flächen werden in der Planzeichnung optisch gar nicht mehr erkennbar sein, sodass Nutzungsdifferenzierungen nicht in demselben Umfang wie in einem einzelgemeindlichen Flächennutzungsplan möglich sind.“

Weiter ist ihnen zuzustimmen, wenn sie einräumen (S. 97): „Diese verringerte Aussagekraft der Flächennutzungsplanebene erscheint besonders im Hinblick auf ihre Steuerungsfunktion gegenüber der Bebauungsplanung problematisch. Hier besteht eine gewisse Diskrepanz gegenüber dem gesetzlichen Anspruch an den regionalen Flächennutzungsplan, einen hinreichend konkreten Rahmen für nachfolgende Bebauungspläne zu setzen, und dem zur Verfügung gestellten Maßstab, der das nur begrenzt zulässt [...]“.“

Die gesetzgeberische Entscheidung für den vorgenannten einheitlichen Maßstab von 1:50.000 lässt offen, wie der FNP es leisten soll, die angestrebte städtebauliche Entwicklung so zu lenken und zu ordnen, dass die kleinräumige planerische Konfliktbewältigung auf der nachgeordneten Ebene der verbindlichen Bauleitplanung stattfinden kann (Lenkungsfunction des Flächennutzungsplanes für das nachfolgende Planungs- und Verwaltungshandeln). Dabei sind gemäß § 8 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Eine solche Lenkung muss schon maßstabsbedingt bei einem Sprung von 1:50.000 zu 1:1.000 ins Leere gehen.

Grotefels, Lahme konstatieren als unmittelbare, zwingende Konsequenz (S. 97): „Eine Konsequenz des Maßstabs 1:50.000 wird in jedem Falle darin bestehen, dass man im Verhältnis von regionaler Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB wesentlich großzügiger als sonst üblich interpretieren muss, denn der Maßstabssprung lässt eine planerische Feinsteuerung nicht zu.“

Der Hessische Staatsgerichtshof hat in dem ersten Urteil zur regionalen Flächennutzungsplanung vom 05.04.2004 (P.St. 1714 -, DVBl. 2004, 1022 (1025 f.) tatsächlich ausgeführt: „Der Gesetzgeber hat für die Überplanung des Plangebiets keinen detailge-

naueren Maßstab als 1:50.000 vorgesehen (§ 13 Abs. 4 HLPg). Dieser Maßstab lässt der Bebauungsplanung mehr Spielraum für die örtlich relevanten Einzelheiten als ein Flächennutzungsplan, dem üblicherweise Karten in den Maßstäben von 1:5.000 bis 1:25.000 zugrunde gelegt werden“ (Schmitz, v. Hesler, Groß 1997: 21). Grotefels räumt in ihrer Stellungnahme zum Evaluierungsgutachten (Grotefels 2008: 8) jedoch ein: „Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung hier hinsichtlich der Auslegung des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB entwickeln wird.“

In diesem Beitrag wird jedenfalls die Auffassung vertreten, dass aus einer vom Gesetzgeber gewählten Maßstäblichkeit nicht unmittelbar kausal auf eine zwingend zu reduzierende Detaillierung in der Plandarstellung eines RFNP geschlossen werden kann. Zudem ist es durchaus interpretationsbedürftig, was mit „mehr Spielraum“ konkret gemeint ist und wo das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB endgültig verletzt wäre. Der Planungsverband Frankfurt Rhein-Main selber interpretiert die von ihm gewählte Darstellungsschwelle von 0,5 ha jedenfalls bereits als eine Beschränkung auf die Grundzüge der Planung (Planungsverband Frankfurt Rhein-Main 2007: 11).

Diskrepanzen zwischen vorgeschriebenen zeichnerischen Darstellungsmaßstäben und planungsrechtlich-, verwaltungsmäßig und plansystematisch gebotenen Darstellungserfordernissen sind ohnehin nicht außergewöhnlich, etwa im Zusammenhang mit dem Ersatz der Regionalplanung in den Stadtstaaten durch die FNP oder auch mit der RFNP-Regelung in anderen Bundesländern. Es gibt indes rechtliche-, verwaltungsmäßig organisatorische und planungspraktische Vorkehrungen, wie sich die scheinbaren Widersprüchlichkeiten zwischen den gebotenen und den rechtlich vorgeschriebenen zeichnerischen Darstellungsmöglichkeiten trotz eines Maßstabs von 1: 50.000 auflösen lassen.

Eine etablierte Lösung besteht etwa in der Einführung einer Zwischenstufe zwischen Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung, die die Maßstabslücke ausfüllt. Eine derartige Zwischenstufe besteht etwa in Berlin (Maßstab des FNP 1: 50.000, Bereichsentwicklungsplanung im Maßstab 1:10.000, § 4 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum BauGB), obwohl dort die Darstellungsgrenze nur bei 3 ha liegt. Das von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossene Ergebnis entspricht einer sonstigen städtebaulichen Planung im Sinne von § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB. Die Bereichsentwicklungsplanung dient der teilräumlichen Entwicklung. Darin werden die Zielvorstellungen für Teilbereiche aufgezeigt und mit Trägern öffentlicher Belange aufeinander abgestimmt. Die Bereichsentwicklungsplanung enthält Aussagen über die anzustrebende Nutzungsverteilung, über Stadtgestaltung und Schutz- und Entwicklungsvorstellungen sowie über die Priorität von Maßnahmen. Das Ergebnis der Bereichsentwicklungsplanung ist verwaltungsintern bindend; es ist in der verbindlichen Bauleitplanung bei der Abwägung zu berücksichtigen. Zudem enthält der FNP selber bereits „Grundsätze für die Entwicklung von Bebauungsplänen“, die eben nicht auf nachgelagerte, rein informelle „Ableitungsregeln“ verlagert worden sind. Ferner hat die Senatsverwaltung als übergeordnete Behörde für die Bezirke, die die verbindliche Bauleitplanung verantworten, „Gemeinsame(n) Richtlinien zum Darstellungsumfang (Entwicklungsrahmen) sowie zu Änderungen des Flächennutzungsplans Berlin“ (RL-FNP vom 12.10.1995, ABl: 4617) erlassen, an die die Bezirke als Träger der Bebauungsplanung strikt gebunden sind. An einer derartigen, von außen durch eine aufsichtführende Behörde verfügten Bindungswirkung fehlt es in NRW. Der Etablierung einer solchen Zwischenstufe ist aber entgegenzuhalten, dass ein mit der Einführung des Instruments RFNP eigentlich beabsichtigter Zweck, nämlich die Einsparung einer Planungsebene und eine Verwaltungsvereinfachung, verfehlt werden würde.

Selbst ohne auf eine vergleichbare, die beabsichtigte Vereinfachung des Planungssystems konterkarierende Zwischenstufe abzustellen, wären, wie bereits ausgeführt, bei Anwendung einer digitalen Kartengrundlage wesentlich detailliertere Darstellungen möglich, als dies mit der von der Städteregion Ruhr gewählten Darstellungsschwelle von 5 ha möglich ist, auch wenn dies als Regel- und nicht als absoluter Grenzwert zu verstehen ist, da in begründeten Einzelfällen auch die Darstellung kleinerer Flächen erfolgt (Städteregion Ruhr 2007: 13 f.).

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass ein RFNP in NRW seine Funktion als gemeinsamer Flächennutzungsplan kaum erfüllen kann, falls nicht einer der folgenden Lösungsansätze verfolgt wird:

- Absenkung des Maßstabs von 1:50.000 auf 1:25.000 als obere Grenze des üblichen Maßstabs für Flächennutzungspläne
- Bei Beibehaltung des Maßstabs Verwendung einer digitalen Kartengrundlage, in der die enthaltenden detaillierten Darstellungen durch Heranzoomen lesbar werden
- Einführung einer Zwischenstufe zwischen RFNP und Bebauungsplanung analog zum Berliner Vorgehen.

6 Resümee

Insgesamt muss der RFNP als Instrument die mit ihm verfolgten Ziele, also

- die Ermöglichung einer detaillierten Planung in verdichteten Räumen oder Räumen mit sonstigen Verflechtungen
- sowie eine Verwaltungsvereinfachung durch Einsparung einer Planungsebene

weitgehend verfehlen, weil Regionalplanung in NRW bereits hinlänglich konkret plant und insbesondere im Ruhrgebiet mit der Übertragung der Regionalplanungskompetenz auf den RVR ein einheitlicher Aufgabenwahrnehmungsraum entstehen wird, der weitgehend dem tatsächlichen Problemraum entspricht. Für die Einsparung einer Verwaltungsebene ist aus den dargelegten Gründen ein sehr hoher methodischer Aufwand zu fahren, will man nicht Gefahr laufen, dass insbesondere der FNP-Teil seiner Funktion nicht gerecht wird. Auch die bürgerschaftliche Mitwirkungsbereitschaft ist bei einer so generalisierten Planung deutlich reduziert, wie die geringe Beteiligungsbereitschaft der Öffentlichkeit an der Diskussion des Vorentwurfs wie auch des offengelegten Planentwurfs zeigt. Dies ist leicht erklärbar, weil der greifbare Bezug zu eigenen Interessen des Einzelnen maßstabsbedingt weitgehend verloren geht.

Grotefels, Lahme vertreten in diesem Band (S. 99) hingegen folgende Auffassung: „Die spezifischen Vorteile regionaler Flächennutzungsplanung – Harmonisierung von Bau- und Landesplanung, Verfahrensvereinfachung, Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit – lassen sich durch einen konventionellen Regionalplan nicht erzielen“.

Nun lässt sich wie dargelegt sehr daran zweifeln, dass ein RFNP unter den gegebenen Umständen in NRW überhaupt, selbst wenn er tatsächlich voll in den Regionalplan Ruhr integriert werden würde, verfahrensvereinfachend wirkt. Dass interkommunale Kooperation durch einen RFNP befördert werden kann, ist sicherlich richtig, kann jedoch kein Grund dafür sein, die vielfältigen methodischen Probleme, die mit diesem Instrument verbunden sind, billigend in Kauf zu nehmen. Erfolgreiche interkommunale Kooperation benötigt keinen RFNP, wie viele Beispiele aus allen Regionen Deutschlands zeigen und insbesondere die ganze Bandbreite an Regionalisierungsansätzen in diesem Band verdeutlicht. Genauso wenig ist erfolgreiche, kommunalisierte Regionalplanung

auf den RFNP als Instrument angewiesen, wie etwa die Beispiele Region Stuttgart und Region Hannover belegen. Bei Gründung der Region Stuttgart wurde 1995 sogar bewusst die zuvor im Rahmen des Nachbarschaftsverbandes Stuttgart etablierte gemeinsame Flächennutzungsplanung zu Gunsten des Mehrzweckverbandes mit gebietskörperschaftlichen Elementen aufgegeben und der Kompetenztitel auf die Mitgliedsgemeinden zurück übertragen.

Plädiert wird hier deshalb für eine Fortführung der bemerkenswert engagierten interkommunalen Kooperation im Ruhrgebiet im Rahmen dafür besser geeigneter, weil informeller Instrumente, und zugleich für eine Stärkung der Regionalplanung durch eine konsequente, nicht durch die parallele Existenz eines RFNP eingeschränkte Kompetenz des RVR – welche im Übrigen ebenfalls einen Regionalisierungsansatz darstellt.

Der Bericht der Landesplanung (MWME 2008) stellt denn auch klar, dass für die Anwendung des Planungsinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan derzeit in Nordrhein-Westfalen kein Raum besteht und die Vorschriften des §§ 25 ff. LPLG entsprechend auslaufen sollen. Zwar soll der von der Planungsgemeinschaft begonnene Plan auf der Grundlage der §§ 25 ff. bis zu deren gesetzlichem Auslaufen im Jahre 2010 fertiggestellt werden können. Daran knüpft sich die vom Landtag im Gesetz vorgegebene Erwartung der Integrierbarkeit: Der Plan muss später zwingend im neuen Regionalplan Ruhr aufgehen, der vom RVR erstellt wird. Damit kann der für das Ruhrgebiet gewollte einheitliche Planungsraum entstehen.

Literatur

- Albers, S. (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplanes. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 139–149.
- Apel, D.; Henkel, D. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 16, Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Der Regionale Flächennutzungsplan als Chance zur Modernisierung des deutschen Planungssystems. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 213. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Rhein-Main“ der LAG Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Empfehlungen zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes. Positionspapier Nr. 70. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. E-Paper Nr. 1. Hannover.
- Beckmann, M.; Wittmann, A. (2008): Zur Evaluierung des Planungsinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtsgutachten zur Bewertung des Evaluierungsberichts von PD Dr. Stefan Greiving in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Carl-Heinz David und Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel. Münster.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Loseblattsammlung. Verlag Schmidt.
- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 20. Berlin.
- Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H. J. (2009): Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Loseblattsammlung. Kohlhammer-Kommentare.
- Greiving, St. (2006): Regionale Flächennutzungspläne für das Ruhrgebiet – Ein Beitrag zur Lösung der bestehenden Stadt-Umland-Probleme? In: Finke, L. (Hrsg.): Novellierung des Landesplanungsrechts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 327. Hannover.
- Greiving, St., Pietschmann, R.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt:Praxis Reihe des BBR, Nr. 54. Bonn.

- Grotefels, S. (2008): Gutachten über die „Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP)“ – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ von Herrn PD Dr. Stefan Greiving in Zusammenarbeit mit Herrn Prof. Dr. Karl-Heinz David und Herrn Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen – Stellungnahme. Münster.
- Hanusch, M.; Eberle, D.; Jacoby, C.; Schmidt, C.; Schmidt, P. (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. Arbeitshilfe zur Umsetzung des § 7 Abs. 5 bis 10 ROG. E-Paper der ARL, Nr. 1. Hannover.
- Koch, R. (2000): Der regionale Flächennutzungsplan. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 389–398.
- Lagemann, B.; Neumann, U.; Schmidt, C.M. (2008): Einheitliche Regionalplanung für die Metropole Ruhr. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2008, S. 63–75.
- Lahme, K. (2008): Der Regionale Flächennutzungsplan – Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts. Zentralinstitut für Raumplanung, Bd. 235.
- Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2001): Landesplanungsbericht. Düsseldorf.
- Mielke, R.; Schürmann, T. (2006): Der Regionale Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Grundlagen und Hinweise auf Vergleichsregionen. ILS. Dortmund.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW (2008): Bericht der Ministerin für den Wirtschaftsausschuss am 10.12.2008. TOP: Evaluierung Regionaler Flächennutzungsplan.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007): Textteil und Begründung zum Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr. Stand Juni 2007. Essen.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007a): Sprechende Legende zum Regionalen Flächennutzungsplan – Vorentwurf. Essen.
- Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2007b): Umweltbericht zum Vorentwurf des Regionalen Flächennutzungsplans der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr. Essen.
- Planungsverband Frankfurt Rhein-Main (2007): Vorentwurf 2007 des RegFNP. Frankfurt.
- Pollermann, K. (2006): Evaluierungskonzept für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. ILS. Dortmund.
- Schmidt-Eichstaedt, E.; Reitzig, F. (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. Forschungen 108. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Schmitz, G.; v. Hesler, A.; Groß, Th. (1997): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 222. Hannover.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 409–417.

Michael Kuss, Christian Meyer,¹ Mario Reimer

Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn

Gliederung

- 1 Die REGIONALEN – Ein Instrument regionalisierter Strukturpolitik
 - 1.1 Der REGIONALE-Ansatz
 - 1.2 Die REGIONALEN 2000 bis 2010
 - 1.3 Ausblick: REGIONALEN 2013/2016
- 2 Die REGIONALE 2010 Köln/Bonn
 - 2.1 Die Region
 - 2.2 Entwicklungspfad regionaler Kooperation – Auf dem Weg zur REGIONALE 2010
 - 2.3 Qualifizierungsverfahren und inhaltliche Programmatik
 - 2.4 Organisationsstrukturen der REGIONALE 2010
- 3 Die REGIONALE 2010 – Zwischenbilanz aus Akteurssicht
 - 3.1 Wirkungen auf der Projektebene
 - 3.2 „Mehrwerte“ für die Region
- 4 Stellschrauben und offene Fragen der REGIONALE 2010
 - 4.1 Stellschrauben der REGIONALE 2010
 - 4.2 Offene Fragen
- 5 Ausblick

Literatur

1 Die REGIONALEN – Ein Instrument regionalisierter Strukturpolitik

Die Strukturpolitik steht in Nordrhein-Westfalen wie auch anderswo vor veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen, insbesondere durch die globalisierte Wirtschaft. Viele der funktionalen Probleme überschreiten die institutionellen Zuständigkeiten. In der Konsequenz besteht schon heute ein Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit, was sich noch nicht hinreichend in den administrativen Strukturen widerspiegelt. Benötigt werden neue Formen von Governance, die sich von den adminis-

¹ Christian Meyer war bis zum 30.12.2007 Mitarbeiter des ILS und dort zuständig für die Begleitforschung der REGIONALEN 2006 bis 2010. Er ist inzwischen als Mitarbeiter im Ministerium für Bauen und Verkehr zuständiger Referent für das Programm Soziale Stadt.

trativen Grenzen lösen und sie überschreiten. Gefordert ist eine regionale Entwicklungspolitik, die sowohl die Bildung von Partnerschaften zwischen unterschiedlichen Akteuren innerhalb einer Handlungsebene als auch zwischen verschiedenen Ebenen fördert.

Regionale Strukturpolitik kann in NRW bereits auf eine lange Geschichte zurückblicken: Bereits in den 1980er Jahren vollzog NRW mit der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ als eines der ersten Bundesländer den Schritt zur Regionalisierung von Strukturprogrammen (vgl. Kruse 1992). Es folgte die landesweite Einrichtung von Regional Konferenzen. Internationale Aufmerksamkeit erlangte im Zeitraum 1989 bis 1999 die „IBA Emscher Park“ als Revitalisierungsprogramm für das nördliche Ruhrgebiet (vgl. Ganser et al. 1993; Mayer, Siebel 1998; Kilper 1999; Benz et al. 1999). Sie steht für folgende Prinzipien:

- Eine finanzielle Förderung setzt ein kooperativ erarbeitetes regionales Leitbild voraus.
- Durch Wettbewerbsverfahren wird eine hohe Qualität der umgesetzten Projekte erreicht.
- Die abschließende Präsentation der Ergebnisse erzeugt den nötigen Handlungsdruck.
- Kulturereignisse und Ausstellungen inszenieren den Wandel, der sich an ausgewählten Orten der Region vollzogen hat.

Trotz verschiedener Schwächen des Ansatzes (vgl. Kap. 4.2) wurden diese Arbeitsprinzipien der IBA Emscher Park als grundlegend für eine moderne Strukturpolitik gewertet und die Bauausstellung als großer Erfolg rezipiert. Daraus entstanden Überlegungen, die Arbeitsprinzipien auch auf andere Landesteile auszuweiten. Bereits 1997 – zwei Jahre vor dem Finale der IBA – beschloss daher die nordrhein-westfälische Landesregierung die Einführung der REGIONALE als neues regionalpolitisches Instrument.

Im Folgenden soll das Instrument REGIONALE zunächst allgemein vorgestellt werden, am Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn werden dann Arbeitsweisen und Funktionslogiken genauer betrachtet, bevor eine Zwischenbilanz gezogen wird, die die Wahrnehmung im Kreis der beteiligten Akteure einschließt. Schließlich geht es darum, Faktoren für den Erfolg bzw. Stellschrauben der regionalen Kooperationsprozesse in der Region Köln/Bonn sowie offene Fragen zu identifizieren. Abschließend wird der Entwicklungsstand des Instruments REGIONALE resümiert und ein Ausblick auf die Region Köln/Bonn nach der REGIONALE-Zeit gegeben.

1.1 Der REGIONALE-Ansatz

Seit 1997 haben die nordrhein-westfälischen Regionen die Möglichkeit, sich um die Durchführung einer REGIONALE zu bewerben. Sie findet von 2000 bis 2010 alle zwei Jahre und danach alle drei Jahre in jeweils einer anderen Region Nordrhein-Westfalens statt. Gegenstand der jeweiligen REGIONALE ist die kommunenübergreifende Vorbereitung, Realisierung und Präsentation von Projekten, Ereignissen und Initiativen, die zur Stärkung des regionalen Profils in einem konzeptionellen Zusammenhang entwickelt werden. Erhält eine Region den Zuschlag, werden die REGIONALE-Projekte aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär gefördert. Das Instrument REGIONALE ist demnach kein Förderprogramm mit einem eigenen Mittelvolumen und eigenen Förderrichtlinien, sondern es erfüllt eine Bündelungsfunktion für unterschiedli-

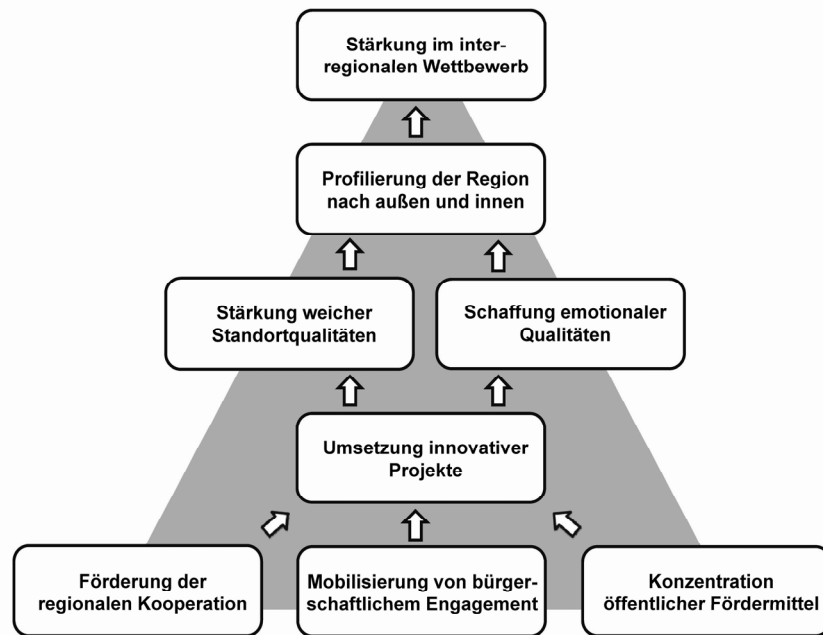
che Programme des Landes NRW, des Bundes und der EU. Das Themenspektrum der Projekte reicht von Städtebau und Landschaft über Kultur und Tourismus bis hin zu Wirtschaftsförderung und Bildung. Das Instrument der REGIONALEN in NRW zeichnet sich durch eine Reihe von Prinzipien aus (vgl. Panebianco 2004):

1. Impuls zur (freiwilligen) Zusammenarbeit „von oben“
2. Regionsabgrenzung „von unten“
3. interkommunale und sektorenübergreifende Zusammenarbeit
4. Wettbewerbsprinzip bei der Regions- und der Projektauswahl
5. projektorientierte Planung
6. prioritäre Förderung aus bestehenden Programmen (insb. Städtebauförderung)
7. zeitliche Befristung (4–6 Jahre)
8. Ereignischarakter (Zwischen- und Endpräsentation)
9. zentrale Geschäftsstelle als organisatorischer Kern (Agentur)

Im Mittelpunkt des REGIONALE-Ansatzes stehen innovative Projekte, Ereignisse und Initiativen. Die starke Projekt- und Präsentationsorientierung hebt die REGIONALEN von anderen, langfristig orientierten Kooperationen ab. Die Initiierung von innovativen Projekten ist jedoch kein Selbstzweck: Einerseits wird so die regionale Zusammenarbeit gestärkt, da die einzelnen Maßnahmen in einem regionalen konzeptionellen Zusammenhang zu entwickeln sind. Zudem werden nur solche Projektideen gefördert, die auf vorhandenen Potenzialen aufbauen und sich als Bausteine in die regionale Entwicklungsstrategie einfügen. Andererseits sollen die einzelnen REGIONALE-Projekte dazu dienen, das Engagement von Bürgern und Unternehmen für den Standort zu mobilisieren. In fördertechnischer Hinsicht sind die REGIONALE-Projekte Ausdruck einer räumlich konzentrierten und zeitlich befristeten prioritären Förderung, die sich als Gegensatz zur „Gießkannenförderung“ versteht. Die prioritäre Förderung schließt dabei die Finanzierung einer zentralen Steuerungsagentur ein.

Im Ergebnis sollen die realisierten Projekte dazu beitragen, insbesondere die „weichen“ Standortqualitäten zu stärken und die Identifikation der Bürger und Unternehmen mit ihrer Region zu steigern. Damit wird eine Doppelstrategie verfolgt, indem die Region zum einen nach außen profiliert und zum anderen die Identifikation nach innen gestärkt werden soll. Langfristig steht dahinter die Absicht, die Region im interregionalen Wettbewerb zu stärken. Die strategische Orientierung des REGIONALE-Ansatzes mit ihren Synergie-Effekten lässt sich als Zielpyramide verdeutlichen (s. Abb. 1, vgl. Danielzyk, Panebianco 2006: 25).

Abb. 1: Zielhierarchie des REGIONALE-Ansatzes



Quelle: eigene Darstellung nach Danielzyk, Panebianco 2006

1.2 Die REGIONALEN 2000 bis 2010

Die REGIONALE findet bis 2010 im zweijährigen Turnus statt. Auf der Basis von gemeinsam erarbeiteten Leitbildern haben sich die Regionen Ostwestfalen Lippe (EXPO Initiative 2000), Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein (EUROGA 2002plus), „Links und rechts der Ems“ (REGIONALE 2004 im östlichen Münsterland), das Bergische Städtedreieck (REGIONALE 2006), die Dreiländerregion Aachen (EuREGIONALE 2008) und die Region Köln/Bonn (REGIONALE 2010) bereits erfolgreich für das Landesprogramm beworben, im Jahr 2007 wurden zwei neue REGIONALEN an Südwestfalen (REGIONALE 2013) und das Westmünsterland (REGIONALE 2016) vergeben (s. Abb. 2). Zuletzt präsentierten das Bergische Städtedreieck mit der „Bergischen EXPO '06“ sowie im Jahr 2008 die EuREGIONALE 2008 die Ergebnisse des mehrjährigen regionalen Kooperationsprozesses der Öffentlichkeit.

Die Ergebnisse der bisherigen Begleitforschung² zeigen bei den bisher durchgeführten REGIONALEN eine hohe Qualität der Umsetzung wie auch der Projektergebnisse. Die fünf abgeschlossenen und die in der Umsetzungsphase befindlichen REGIONALEN zeigen die Vielfältigkeit des REGIONALE-Ansatzes. Dieses betrifft auch den räumlichen Zuschnitt der Regionen. Eine REGIONALE kann drei Städte oder 68 Städte und Gemeinden umfassen (Bergisches Städtedreieck bzw. Dreiländerregion Aachen), sie kann sich an vorhandenen administrativen Grenzen orientieren (Ostwestfalen-Lippe) oder völlig neue Zuschnitte schaffen („Links und rechts der Ems“).

² Im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes NRW wird vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung seit 2004 die Begleitforschung zu den REGIONALEN durchgeführt. Ziel der praxisorientierten Forschung ist die Analyse der abgeschlossenen und bestehenden REGIONALEN und des Instruments der REGIONALEN im Hinblick auf Erfolg und Qualifizierungsbedarfe.

Abb. 2: Die REGIONALEN 2000 bis 2016



Das Spektrum der in den REGIONALEN bearbeiteten Themen reicht von Industrie- und Landschaftskultur über Gesundheitsentwicklung und ressourceneffizientes Wirtschaften bis hin zu Standortmarketing, Mobilität und Bildung. Nach einer eher landschaftsbezogenen Schwerpunktsetzung der ersten drei REGIONALEN deutet sich mit den REGIONALEN 2006, 2008 und 2010 eine zunehmend strukturpolitische Ausrichtung mit wirtschaftsbezogenen Themen an. Mit „kompetenzhoch3“³ etablierte die REGIONALE 2006 ein regionales Standortmarketing und zeichnete mit dem Forum „Lebendige Unternehmenskultur“ unternehmerisches Engagement für den Standort öffentlich aus. Trinationale Bildungsangebote („Euregionale Akademie“) und vernetzte außerschulische Lernorte in der Region („exploregio.net“) bilden einen wesentlichen Fo-

³ Kompetenzhoch3 steht für die regionale Kooperation und strategische Neuausrichtung der drei bergischen Großstädte im Bereich der Wirtschaftspolitik. Unter dieser Dachmarke wurde ein gemeinsamer Internetauftritt mit einem Kompetenzatlas von Unternehmen im Bergischen Städtedreieck geschaffen, der einerseits der Vernetzung der lokalen Wirtschaft und andererseits der wirtschaftlichen Außendarstellung der Region dient.

kus bei der EuREGIONALE 2008. In der Region Köln/Bonn werden in der Projektkategorie „Impulse für den Standort“ unter anderem Unternehmen und Forschungseinrichtungen zusammengeführt („Mittelstandscamps“) und die Mobilitätsangebote der Region vernetzt („Mobilitätsinitiative Rheinland“).

Bewährt hat sich die Einrichtung einer zentralen Steuerungseinheit für das regionale Management auf Zeit. Als „Geschäftsstelle“ oder „Agentur“ steht sie mit ein bis zwei Geschäftsführern und fünf bis zehn Mitarbeitern im Zentrum des Kooperationsprozesses. Sie initiiert Projekte, vernetzt Akteure der Region, steuert die Projektauswahl und -qualifizierung und organisiert die Öffentlichkeitsarbeit. Als zeitlich befristete Institution besteht sie parallel zu den etablierten Strukturen und genießt häufig eine hohe Akzeptanz. Eine solche „Steuerungseinheit“ wurde in allen sechs Regionen zumeist als GmbH gegründet. Gesellschafter sind die beteiligten Gebietskörperschaften, häufig die Wirtschaftskammern sowie zum Teil weitere Verbände und Vereine. Die Gesellschafterversammlung trifft die zentralen Entscheidungen hinsichtlich der Themen- und Projektauswahl. Ein zumeist aus Dezernenten der beteiligten Gebietskörperschaften gebildeter Arbeitskreis von „REGIONALE-Beauftragten“ arbeitet der Gesellschafterversammlung zu und kommuniziert die Ziele und Verfahren. Die Beantragung von Fördermitteln und die Realisierung der Maßnahmen obliegen den einzelnen Projektträgern. Diese Funktion wird häufig von den Städten und Gemeinden übernommen, teilweise aber auch von Kreisen, Landschaftsverbänden, Vereinen oder Initiativen.

1.3 Ausblick: REGIONALEN 2013/2016

Mit der Neuausschreibung der REGIONALEN im ersten Quartal 2007 hat eine neue Phase regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen begonnen. Zwei weitere Regionen konnten sich für die Aufnahme in das Landesprogramm bewerben, um in den Jahren 2013 und 2016 die Ergebnisse ihrer Arbeit zu präsentieren. Eine Neuerung war dabei, dass sich die interessierten Regionen einem zweistufigen Wettbewerbsverfahren stellen mussten: In einem ersten Schritt wurden eine regionale Zusammenarbeit organisiert sowie Ziele und Themen der Zusammenarbeit benannt. Nach einer ersten Auswahl arbeiteten die an der zweiten Stufe des Wettbewerbs teilnehmenden Regionen ihr Leitbild, ihre Strategien und die Organisation ihrer Zusammenarbeit aus. Im Auswahlverfahren der Landesregierung, das durch eine Jury externer Fachleute unterstützt wurde, konnten sich schließlich die Regionen Südwestfalen und westliches Münsterland durchsetzen. Die Region Südwestfalen (Kreise Soest, Siegen-Wittgenstein, Olpe, Märkischer Kreis und Hochsauerlandkreis) richtet die REGIONALE 2013 aus, das westliche Münsterland (Kreise Borken und Coesfeld sowie die Städte Werne, Selm, Haltern am See, Dorsten, Hamminkeln, Hünxe und Schermbeck) die REGIONALE 2016. Neben den Sieger-Regionen hatten sich die Regionen NiederRhein, Ruhrtal und OstWestfalenLippe um die Ausrichtung der beiden REGIONALEN beworben.

Mit der Neuausschreibung wird der REGIONALE-Ansatz in der Strukturpolitik des Landes NRW verstetigt. Er kann als Ansatz zu einer effektiveren und effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel angesehen werden. Denn zum einen werden so Fördermittel des Landes in ausgewählten Regionen konzentriert und können eine stärkere strukturpolitische Wirkung entfalten. Zum anderen werden mit der Einforderung einer regional organisierten, interkommunalen Zusammenarbeit und von Partnerschaften zwischen Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Institutionen neue Wege der Regionalentwicklung beschritten.

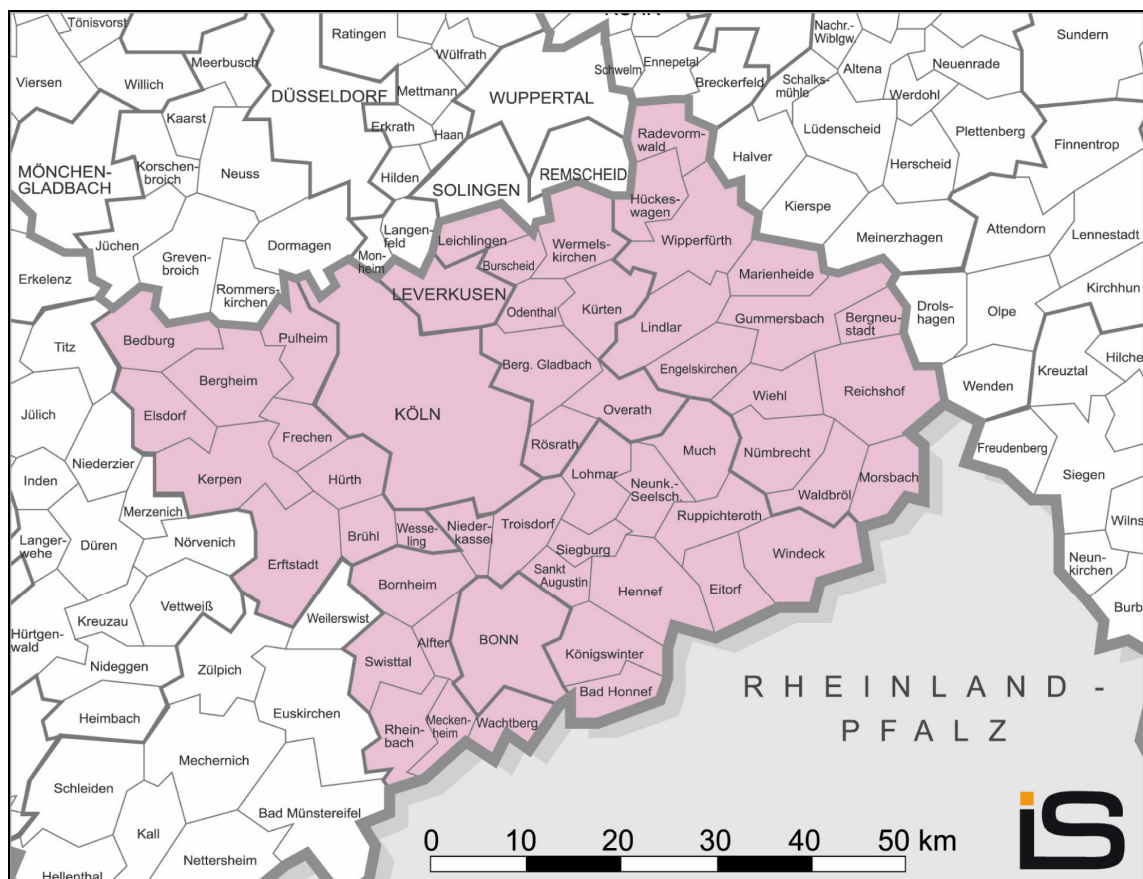
2 Die REGIONALE 2010 Köln/Bonn

Die REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn unterscheidet sich sowohl in ihren inhaltlichen Schwerpunkten als auch in den damit verbundenen Projekten deutlich von den REGIONALEN der ersten Stunde. Während in den REGIONALEN 2000 bis 2004 vor allem die Aufwertung natur- und kulturräumlicher Qualitäten im Vordergrund stand, rücken seit der REGIONALE 2006 im Bergischen Städtedreieck auch die ökonomischen Entwicklungspotenziale der Regionen in den Fokus des Interesses (vgl. Danielzyk et al. 2007: 31). Insofern ist die REGIONALE 2010, ebenso wie die REGIONALEN 2006 und 2008, der zweiten Generation innerhalb des nordrhein-westfälischen Strukturprogramms zuzuordnen (vgl. Hoebel 2006: 344).

2.1 Die Region

Das Projektgebiet der REGIONALE 2010 erstreckt sich über ca. 4.000 km² und umfasst die kreisfreien Städte Köln, Bonn und Leverkusen sowie den Rhein-Erft-Kreis, den Rhein-Sieg-Kreis, den Rheinisch-Bergischen Kreis und den Oberbergischen Kreis (s. Abb. 3). Den vier genannten Kreisen gehören insgesamt 50 Kommunen an. In der Region leben etwa drei Millionen Einwohner; weiterhin verfügt sie über ca. 1,3 Millionen Arbeitsplätze in geschätzten 300.000 Unternehmen (vgl. Hoebel 2006: 345).

Abb. 3: Die Gebietskörperschaften der REGIONALE 2010



Quelle: ILS 2009

Die Region Köln/Bonn befindet sich in zentraler Lage im System der europäischen metropolitanen Regionen. So leben im Umkreis von 500 km ca. 40 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union (Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. (Hrsg.) (o. J.): 3). Die wirtschaftliche Struktur in der Region Köln/Bonn zeichnet sich durch das Ne-

beneinander traditioneller (Chemie, Fahrzeugbau, Maschinenbau) sowie jüngerer (IT-Technologien und Medienwirtschaft) Branchen aus. Der Rhein ist die geografische Mitte der Region, deren Kulturlandschaften von verschiedensten Nutzungen geprägt sind.

2.2 Entwicklungspfad regionaler Kooperation – Auf dem Weg zur REGIONALE 2010

Regionale Kooperationsprozesse und damit verbunden die Herausbildung regional verorteter Steuerungsstrukturen sind stets kontextspezifisch zu analysieren (Fürst 2004: 57; Fürst 2006: 46). In diesem Zusammenhang ist der Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklung besondere Bedeutung beizumessen. Dieser soll im Folgenden nachgegangen werden.

Die Region Köln/Bonn ist eine junge Region. Die Anfänge regionaler Kooperation im Gebiet der REGIONALE 2010 gehen zurück auf die Bestrebungen der Städte Köln, Bonn und Leverkusen sowie des Rhein-Sieg-Kreises, des Erftkreises (heute Rhein-Erft-Kreis), des Rheinisch-Bergischen und des Oberbergischen Kreises, gemeinsam den neuen Herausforderungen der Globalisierung und dem damit einhergehenden Wettbewerb der Regionen entgegenzutreten (Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. (Hrsg.) (o.J.): 2). Dabei galt es, die Region Köln/Bonn nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der internationalen Maßstabsebene frühzeitig zu positionieren. Insbesondere die geografische Verortung und räumliche Nähe der Region Köln/Bonn zu anderen europäischen und metropoliten geprägten Regionen wie dem Ruhrgebiet, der Rhein-Main-Region oder der niederländischen Randstad erzeugte einen gewissen Handlungsdruck, um im vor allem global orientierten Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Vor diesem Hintergrund erfolgte 1992 der Zusammenschluss der bereits aufgeführten Städte und Kreise zum „Regio Köln/Bonn und Nachbarn e.V.“, der zwischenzeitlich unter dem Namen „REGIO RHEINLAND e.V.“ firmierte. Dieser „regionale Schulterchluss“ (Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. (Hrsg.) (o.J.): 2) der Oberbürgermeister und Landräte mit dem Ziel, kommunal orientierte Handlungslogiken zu überwinden und das regionale Profil zu schärfen, bezweckte vor allem die regelmäßige Evaluation der Entwicklungspotenziale der Region Köln/Bonn sowie eine Stärkung des Standortmarketings (Hoebel 2006: 345). Der Verein arbeitete bis Ende 2003 auf der Basis eines Zwei-Säulen-Modells (Wolf 2006: 185). Der kommunalen Säule gehörten die kreisfreien Städte und die Kreise sowie darüber hinaus die Sparkassen der Region, der DGB und der Landschaftsverband Rheinland (seit 2000) an. Die kommunale Säule wurde ergänzt durch eine Wirtschaftssäule, in der die Wirtschaftskammern der Region Köln/Bonn, d. h. die Industrie- und Handelskammern zu Köln und zu Bonn/Rhein-Sieg, die Handwerkskammer zu Köln und die Landwirtschaftskammer Rheinland, vereint waren.

Die Akteure in der REGIO RHEINLAND sahen sich, neben der Aufgabe der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Regionen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, vor allem mit der Herausforderung konfrontiert, zunächst das regionale Bewusstsein auf Seiten der Akteure aus Politik und Wirtschaft einerseits als auch der Bürgerinnen und Bürger der Region Köln/Bonn andererseits zu stimulieren. Die REGIO RHEINLAND muss zu Beginn ihrer kooperativen Bemühungen eher als eine Zweckgemeinschaft charakterisiert werden, der es in dieser Konstellation sowohl an historischen Vorläufern als auch an kultur- oder sozialgeschichtlichen Gemeinsamkeiten fehlte (Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. (Hrsg.) (o.J.): 2). Gewissermaßen vereinte sie zwei teilregional orientierte Strukturen, die sich in ihren Motiven zur Kooperation und den damit verbundenen Zielen und Strategien zunächst unterschieden. Die Stadt Köln begreift sich vor dem Hintergrund ihrer starken metropoliten Position (Blotevogel 2006: 32) innerhalb des nationalen und internationalen Städ-

tesystems gerne als Metropole Köln und verortet sich vornehmlich über ein offensives und kommunal orientiertes Standortmarketing. Eine mögliche Erklärung dafür besteht in einem geringen „Leidensdruck“, der regionale Strategien lohnenswert erscheinen ließe. Die Stadt Bonn ist demgegenüber in besonderem Maße im Zuge des Bonn/Berlin-Beschlusses aus dem Jahre 1991 und der damit verbundenen Hauptstadtverlagerung mit eben diesem Leidensdruck konfrontiert worden und war gezwungen, in einer regionalen Allianz (Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) nach Lösungen im Umgang mit dem Strukturwandel zu suchen (vgl. Stein, Trommer 2001; Trommer 2003; Trommer 2004; Stein 2005). Bemerkenswert ist dabei die Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg, die auch nach dem Ende der Förderung Bestand hat. Strategisch erschien der regionale Zusammenschluss in der REGIO RHEINLAND dennoch erfolgversprechend, da vor allem das Ende der im Zuge des Hauptstadtbeschlusses bewilligten Ausgleichszahlungen eine langfristig orientierte und somit zukunftsfähige regionale Entwicklungsstrategie des Gesamttraumes Köln/Bonn notwendig erscheinen ließ.

Der Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. hat im Rahmen der Ausschreibung der REGIONALEN 2008 und 2010 die nötigen institutionalisierten Basisstrukturen und den „kooperativen Nukleus“ (Hoebel 2006: 346) dargestellt, um eine Bewerbungsschrift für die Ausrichtung der REGIONALEN in der Region Köln/Bonn zu koordinieren und zu verfassen. Auf dem schwierigen Weg zu einer gemeinsamen regionalen Identität ist die Möglichkeit der Ausrichtung einer REGIONALE als einmalige Chance zu interpretieren, die Vernetzung der regionalen Akteure sowohl nach innen als auch nach außen voranzutreiben und die „sowohl institutionelle als auch mentale Leerstelle ‚Region‘ auszufüllen“ (Hoebel 2006: 346). Vor dem Hintergrund des skizzierten Entwicklungspfades bot sich den Akteuren in der Region Köln/Bonn die große Chance, das Strukturprogramm REGIONALE und den damit verbundenen übergeordneten Effekt der Schärfung des regionalen Profils (Danielzyk et al. 2007: 28) zum optimalen Zeitpunkt zu nutzen. Vor allem verbindet sich mit der REGIONALE die Möglichkeit, die Verkrustungen der Denkstrukturen und somit die kommunal oder höchstens teilregional verankerten Handlungsgeismen zu überwinden (Wachten 2004).

Die Region Köln/Bonn erhielt Anfang 2002 den Zuschlag zur Ausrichtung der REGIONALE 2010. Nach der erfolgreichen Bewerbung wurde Ende 2003 die Standortmarketing Köln/Bonn GmbH gegründet und somit das zuvor erfolgreiche Zwei-Säulen-Modell der Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. reformiert. Der nun umbenannte Region Köln/Bonn e. V. hält 40 Prozent der Anteile, weitere 40 Prozent entfallen auf die Wirtschaftsinitiative Region Köln/Bonn e. V. Die restlichen 20 Prozent der Anteile entfallen auf die Region Köln/Bonn Sparkassen GbR. Operative Aufgaben der Gesellschaft sind das nationale und internationale Standortmarketing sowie die Vorbereitung und Durchführung der REGIONALE 2010 (Wolf 2006: 188).

2.3 Qualifizierungsverfahren und inhaltliche Programmatik

Die REGIONALE 2010 arbeitet vornehmlich projektbezogen und folgt den seit der IBA Emscher Park bekannten und bewährten Prinzipien des perspektivischen Inkrementalismus (vgl. Ganser et al. 1993). Die ursprünglich 80 Projekte wurden in vier Qualifizierungsstufen eingeteilt, die halbjährlich aktualisiert werden:

- Kategorie A: Förmlich beschlossenes Projekt der REGIONALE 2010
- Kategorie B: Projekt wird im Rahmen der REGIONALE 2010 qualifiziert und auf Machbarkeit geprüft

- Kategorie C: Projekt hat noch Qualifizierungs- und Vernetzungsbedarf in der Region
- Kategorie D: Projekt wird im Rahmen der REGIONALE 2010 nicht weiter verfolgt

Die Auswahl und Qualifizierung der Projekte (vgl. auch Kap. 2.4) vollzieht sich entlang eines Basiskriteriums – der regionalen Bedeutsamkeit. Jedes Projekt muss nachweisen, dass es von besonderer struktureller Relevanz für die Region ist. Exemplarisch nachvollziehbar ist dieses Auswahlprinzip an den Stadtentwicklungsprojekten. Hier hat sich die Region Köln/Bonn von vornherein auf sieben Schwerpunktprojekte beschränkt, die einen besonderen strukturpolitischen Beitrag für die Zukunft der ganzen Region Köln/Bonn leisten. Seit Ende 2006 ist die Projektauswahl abgeschlossen, derzeit werden rund 45 Projekte bearbeitet.

Um die Projekte, die im Rahmen der REGIONALE 2010 realisiert werden, in einen Gesamtkontext einzubetten, werden diese Arbeitsbereichen zugeordnet, die als programmatische „Nervenbahnen“ (REGIONALE 2010 Agentur (Hrsg.) 2009) fungieren. Die Arbeitsbereiche und Projektfamilien unterlagen seit Aufnahme der Arbeit der Agentur Ende 2003 verschiedenen Änderungen, aus denen schließlich fünf raumrelevante Arbeitsbereiche („Stadt“, „Grün“, „Rhein“, „Kulturelles Erbe“ und „Gärten der Technik“) sowie die „Impulsprojekte“ der Arbeitsbereiche „Wissenschaft“, „Standort“, „Mobilität“ und „Nachwuchs“ hervorgingen. Deren zentrale Inhalte werden im Folgenden kurz skizziert:

:stadt

Die Region Köln/Bonn stellt in besonderem Maße einen stark urban geprägten Raum dar. Unter dem Dach des Arbeitsbereiches „Stadt“ wird in erster Linie das Ziel verfolgt, städtebaulich innovative und nachhaltige Projekte umzusetzen. Um diesem Ziel Rechnung zu tragen, sollen Modellprojekte realisiert werden, die aufgrund ihres innovativen Charakters eine Vorbildfunktion für nachfolgende städtebauliche Maßnahmen in der Gesamtregion vermitteln. Diese Vorbildfunktion beruht wesentlich auf den Elementen Prozessqualität, städtebauliche Qualität und Projektpräsentation.

:grün

Der Arbeitsbereich :grün vereint Projekte, die dazu beitragen, die einzigartige Kulturlandschaft in der Region Köln/Bonn zu sichern und behutsam zu gestalten. Darüber hinaus wird das Ziel verfolgt, die besonderen Qualitäten der Kulturlandschaften miteinander zu vernetzen. Als Leitlinie dient die „blaugrüne Infrastruktur“, die sich aus dem Rhein und seinen Nebenflüssen sowie aus den Freiräumen entlang dieser Gewässer ergibt. Als zentrales Instrument zur Umsetzung der skizzierten Ziele dient der masterplan :grün, der insbesondere die Kommunikation der regionalen Akteure sowie die Koordination der verschiedenen Interessen ermöglicht und gleichzeitig Ausdruck einer neuen Planungskultur in der Region ist.

:rhein

Der Rhein stellt das herausragende Merkmal der Region dar und kann sowohl als verbindendes als auch trennendes naturräumliches Element der Region verstanden werden (Hoebel 2006: 345). Unter dem Dach dieses Arbeitsbereiches werden Projekte mit räumlicher Nähe zum Rhein, als Rückgrat der Region, umgesetzt.

:kulturelles erbe

Es hat sich im regionalen Abstimmungsprozess herausgestellt, dass einige Projekte in besonderem Maße kulturlandschaftliche, städtebauliche und touristische Zieldimensionen in sich vereinen und folglich nicht den übrigen Arbeitsbereichen (:stadt und :grün) zuzuordnen sind. Dieser Arbeitsbereich umfasst insbesondere solche Projekte, die die Sicherung, aber auch die Entwicklung bzw. Aufwertung des kulturellen Erbes der Region zum Ziel haben.

:gärten der technik

Die Projekte in diesem Arbeitsbereich thematisieren den gesellschaftlichen Umgang mit Natur und Technik. Die im Rahmen dieses Arbeitsbereiches bearbeiteten Projekte spiegeln in besonderem Maße den Zusammenhang zwischen den regional verorteten Industrien und deren Relation zu den naturräumlichen Gegebenheiten wider.

:standortimpulse

Die Arbeitsbereiche :wissenschaft, :standort, :mobilität und :nachwuchs sind dem übergeordneten Arbeitsbereich :standortimpulse zugeordnet. Die in diesem Bereich beheimateten Projekte („Impulsprojekte“) und deren Umsetzung lassen positive Effekte für die gesamte Region erwarten.

Alle Arbeitsbereiche haben bestimmte Kommunikationsformate, im Arbeitsbereich Rhein sind das z.B. die jährlich stattfindenden „Rheinkonferenzen“. Darüber hinaus gibt es verschiedene Anlässe zur Kommunikation, bei denen sich die „regionale Familie“ trifft. An erster Stelle sind dies die jedes Jahr am 21. Juni stattfindenden „Langen Tage der Region“. Zusätzlich gab es erstmals 2007 einen „Regionalkonvent“, zu dem alle rund 2500 Ratsvertreter der Region eingeladen waren.

Die in den aufgeführten Arbeitsbereichen beheimateten Projekte sind als „lesbare Zeichen“ der REGIONALE 2010 zu interpretieren und lassen den regionalen Entwicklungsprozess für alle Beteiligten, seien es politische und wirtschaftliche Akteure oder Bürgerinnen und Bürger der Region, direkt erfahrbar werden. Die zeitliche Befristung der REGIONALE bis 2010 sowie die projektorientierte Umsetzung der Entwicklungsstrategie im Rahmen eines Präsentationsjahres im Sinne der Festivalisierung führen zu einer größeren Akzeptanz bei den regionalen Akteuren und folglich auch zu einer größeren Kooperationsbereitschaft. Erklärtes Ziel ist es, die im Rahmen der REGIONALE 2010 gestärkte regionale Identität sowie den kooperativen regionalen Grundkonsens zu konservieren und auch über das Jahr 2010 hinaus zusammenzuarbeiten. Vorerst stellt die REGIONALE 2010 das programmatische Dach des gemeinsamen Handelns dar, jedoch sollen langfristig im Sinne einer Verstetigung der zunächst nur temporären Organisations- und Finanzierungsstrukturen selbsttragende Strukturen entstehen, die eine Zusammenarbeit auch ohne die REGIONALE 2010 ermöglichen (Hoebel 2006: 345).

2.4 Organisationstrukturen der REGIONALE 2010

Die Erfahrungen aus NRW zeigen, dass für die Initiierung und Intensivierung regionaler Kooperationen eine (zunächst befristete) regionale Organisationsstruktur zur Prozesssteuerung geschaffen wird. Dabei stellt sich insbesondere die Herausforderung, die Entscheidungsverfahren im Kontext der REGIONALE einer Form der Institutionalisierung zugänglich zu machen, die sich sowohl durch eine gewisse Flexibilität als auch durch ihre Parallelität zu den bereits institutionalisierten und etablierten Strukturen auf kommunaler, regionaler und Landesebene charakterisieren lässt. Die Akteure in der Region

haben sich bei den Überlegungen zu einem Aufbau einer Organisationsstruktur mit zunächst deutlich temporärem Charakter an den Erfahrungen der Vorgänger-REGIONALEN, insbesondere der REGIONALE 2006 im Bergischen Städtedreieck, orientiert (Hoebel 2006: 347, s. Abb. 4).

Der Ausschuss stellt das beschließende Gremium der REGIONALE 2010 dar. Er ist verantwortlich für die programmatische Ausrichtung der REGIONALE in der Region Köln/Bonn sowie auch für die Qualifizierung und Zertifizierung der zahlreichen Projekte. Dem Ausschuss gehören die Mitglieder der Region Köln/Bonn e. V. mit je einer Person sowie in beratender Funktion das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und die Bezirksregierung Köln an. Weiterhin vertreten sind Vertreter des Landschaftsverbandes Rheinland sowie der Sparkassen Köln/Bonn.

Die Agentur der REGIONALE 2010 stellt die Schnittstelle zwischen Ausschuss und den konkreten Projektträgern vor Ort dar und übernimmt gewissermaßen für beide Ebenen „Dienstleistungsfunktionen“ (Hoebel 2006: 348). Ihre Rolle im regionalen Entwicklungsprozess ist nicht zu unterschätzen, da sie den organisatorischen Kern der kooperativen Strukturen bildet, ohne den die Realisierung regionaler Strategien abseits der etablierten Verwaltungsstrukturen auf kommunaler und regionaler Ebene nicht möglich ist. Die Agentur übernimmt vor allem die Aufgaben der Projektakquise und deren systematische Kategorisierung, sie steuert die Projektauswahl und -qualifizierung. Darüber hinaus ist sie in besonderem Maße für die Vernetzung der Akteure sowie die Gewährleistung des regionalen Informationsaustausches verantwortlich und übernimmt folglich die unentbehrliche Funktion eines Netzwerkpromotors. Außerdem sorgt sie für die gemeinsame Außendarstellung der REGIONALE, indem sie die Öffentlichkeitsarbeit organisiert.

Um einen stetigen Informationsfluss zwischen Gebietskörperschaften und Agentur zu garantieren, werden im Rahmen der REGIONALE 2010 Regionalbeauftragte eingesetzt. Sie leisten darüber hinaus Reflexionsarbeit zu den grundsätzlichen Zielen und Strukturen des regionalen Entwicklungsprozesses.

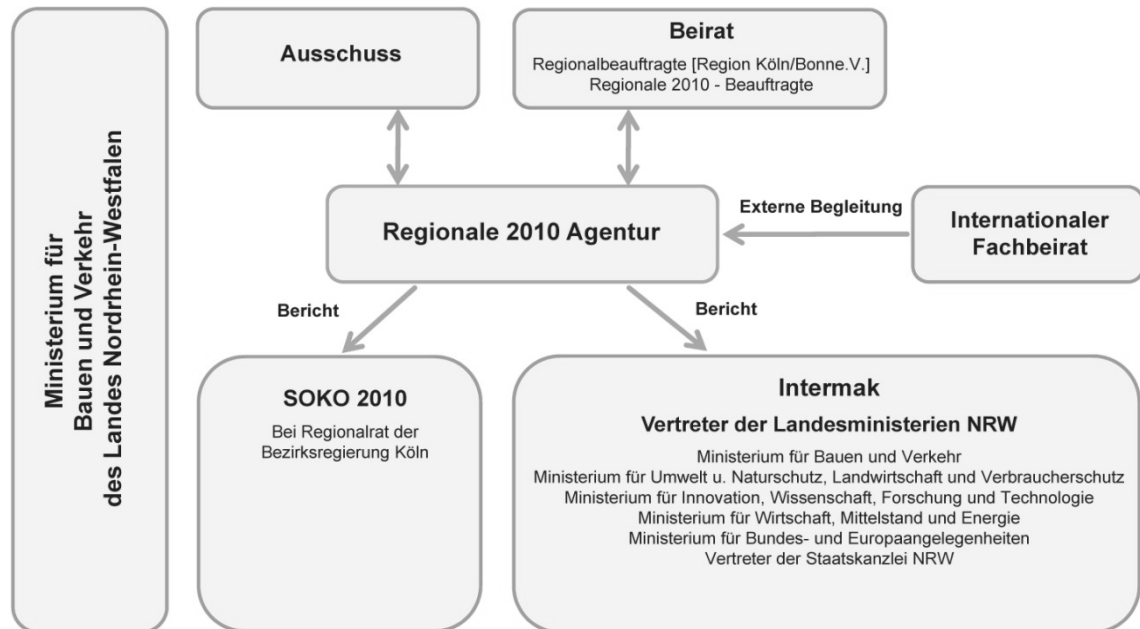
Die REGIONALE 2010-Beauftragten gewährleisten – zusätzlich zu den Regionalbeauftragten – den Kommunikations- und Informationsfluss. Sie sind als Ansprechpartner den kreisfreien Städten, den Kreisen und den Institutionen (IHK zu Köln, Landschaftsverband Rheinland und Sparkasse Leverkusen) der Region Köln/Bonn zugeordnet und leisten weiterhin Koordinierungsarbeit im Rahmen der konkret umzusetzenden Projekte vor Ort.

Um den Prozess der REGIONALE 2010 hinsichtlich seiner übergeordneten Ziele und Strategien zu überprüfen, tagt der REGIONALE 2010-Beirat zweimal im Jahr. Er sorgt für eine Integration der lokalen Projektvorhaben unter dem Dach der REGIONALE 2010 und fördert weiterhin die regionale Kommunikation zwischen den lokal verorteten Projekten. Darüber hinaus bereitet er die Sitzungen des Ausschusses vor. Mitglieder sind Vertreter der kreisfreien Städte und der Kreise der Region Köln/Bonn sowie Akteure verschiedener Institutionen (Handwerkskammer, DGB, Sparkasse und Landschaftsverband).

Die Arbeit eines Internationalen Fachbeirates gewährleistet die Integration einer externen und somit unbefangenen Perspektive auf den regionalen Entwicklungsprozess. Ihm gehören vor allem Vertreter aus der Wissenschaft, aber auch Akteure aus der Verwaltung an. Diese evaluieren das grundsätzliche Arbeitsprogramm sowie die Projektqualifizierung und haben beratende Funktion bei der Kommunikationsstrategie und beim Verstetigungsprozess.

Die Sonderkommission für die REGIONALE 2010 ist dem Regionalrat der Bezirksregierung Köln zugeordnet und überwacht die Struktur und Programmatik der REGIONALE 2010 im Regierungsbezirk Köln (Hoebel 2006: 349).

Abb. 4: Organisationsstruktur der REGIONALE 2010



Quelle: eigene Darstellung nach Region Köln/Bonn e. V. 2008

Die institutionalisierten Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der Region Köln/Bonn werden von den Akteuren grundsätzlich positiv bewertet. Regionale Kooperationsstrukturen benötigen ein Mindestmaß an Institutionalisierung, um erfolgreich operieren zu können (Fürst 1999; Prieb 1999). Im Falle der REGIONALE stellt die Einrichtung der Agentur einen zentralen Baustein auf dem Wege zur Region im Sinne eines von allen Akteuren wahrgenommenen und akzeptierten Handlungsraumes dar. Sie übernimmt eine Scharnierfunktion hinsichtlich der Vernetzung der Akteure sowohl nach innen als auch nach außen.

3 Die REGIONALE 2010 – Zwischenbilanz aus Akteurssicht

Jede REGIONALE ist ein „Unikat“ und definiert ihre eigenen Ziele, abhängig von den regionalen Besonderheiten. Dieser Definitionsprozess stellt eine wichtige Phase der regionalen Zusammenarbeit dar. Jede Region muss sich gleichwohl daran messen lassen, ob sie mit den gegebenen Mitteln – Geld in Form der prioritären Förderung aus bestehenden Fördertöpfen sowie einer temporär installierten Steuerungsagentur – bestimmte Wirkungen erzielt hat. Als Maßstab der Beurteilung sollen daher im Folgenden die in Kapitel 1.1 benannten Ziele dienen, die sich auf die Zielvorstellungen der Landesregierung, des Programminitiators, beziehen.

Diese lassen sich nach zwei Ebenen differenzieren, den Wirkungen auf der Projektebene sowie den regionalen Wirkungen.⁴ Die Umsetzung innovativer Projekte in Verbindung mit der Förderung der regionalen Kooperation, der Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement sowie der Konzentration öffentlicher Mittel lässt sich entlang der Handlungsfelder oder einzelner Orte ablesen; auf der anderen Seite bilden die Pro-

⁴ Eine Trennung dieser Effekte ist nur in der Theorie möglich, kann aber der Strukturierung dienen.

jektergebnisse in ihrer Schnittmenge wiederum die Grundlage für die regionalen Wirkungen der Gesamtstrategie, die Stärkung weicher Standortqualitäten, die Schaffung emotionaler Qualitäten sowie in der Summe der Profilierung der Region nach außen und innen mit dem Oberziel der Stärkung im interregionalen Wettbewerb.

Eine Beurteilung der REGIONALE-Aktivitäten kann sich größtenteils nur auf die Einschätzung der beteiligten Akteure beziehen.⁵ Denn eine Messung und Zuordnung der (vielfach qualitativen) Veränderungen im komplexen Wirkungsgefüge der Regionalentwicklung ist allenfalls näherungsweise möglich. Zudem läuft der REGIONALE-Prozess noch, viele der erhofften Wirkungen können erst langfristig eintreten. Die folgende Bewertung anhand der „Zielpyramide“ des REGIONALE-Ansatzes muss vor diesem Hintergrund gesehen werden.

3.1 Wirkungen auf der Projektebene

Im Rahmen der REGIONALEN sollen *herausragende und innovative Projekte* umgesetzt werden. Die REGIONALE 2010 ist ein wichtiger Katalysator für solche Projekte in der Region. Durch die REGIONALE 2010 Agentur werden Projekte angestoßen oder vorhandene Projektideen in einer neuen Qualität entwickelt. Sie gibt Anlass, über gemeinsame Projekte nachzudenken und Zukunftsoptionen zu verdeutlichen.

Der Planungs- bzw. Umsetzungsstand der einzelnen Projekte ist höchst unterschiedlich, was neben der Unterschiedlichkeit der Projekte (z. B. Bau-, Bildungs- und Grünprojekte) ihrer unterschiedlichen Dimension und dem unterschiedlichen Zeithorizont geschuldet ist. Gemeinsam ist allen Projekten aber, dass sie den in Kapitel 2.3 beschriebenen Qualifizierungsprozess durchlaufen müssen. Im Rahmen der geforderten einheitlichen Dokumentation von Projektständen wird insbesondere die Erfüllung folgender Qualitätsmaßstäbe abgefragt:

- regionaler „Mehrwert“
- Nachhaltigkeit/Langfristigkeit
- Strukturwirksamkeit

Diese Qualitätsmaßstäbe werden von der Agentur eingefordert, die gleichzeitig aber auch Hilfestellung leistet und den Prozess moderiert. Die Qualität wird häufig über Wettbewerbsverfahren erreicht, aber auch durch externe Expertise oder die Vernetzung mit ähnlich gelagerten Projekten. Ein weiteres Merkmal von REGIONALE-Projekten ist die Beteiligung eines möglichst großen Akteursspektrums.⁶ Dazu werden Workshops, Foren oder Bürgerfeste veranstaltet oder durch Mehrfachbeauftragungen und Wettbewerbe unterschiedliche Lösungsansätze erarbeitet. Dadurch ist es teilweise auch möglich, die Bevölkerung in die meist abstrakten Planungsprozesse einzubeziehen. Die externen Sichtweisen der beauftragten Planungsbüros und Hochschulen bringen oftmals Ungewöhnliches und Unvorhergesehenes zutage und tragen so zur Qualifizierung der Projekte bei. Die für die Kommunen personell und finanziell aufwendigen Verfahren würden wahrscheinlich in dieser Form nicht außerhalb des REGIONALE-Kontextes durchgeführt.

⁵ Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf drei Befragungsmodulen innerhalb der von der REGIONALE 2010 Agentur in Auftrag gegebenen Zwischenevaluierung durch das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS). Diese umfasst eine Reihe von 24 Interviews mit Schlüsselakteuren im Mai 2007, eine schriftliche Akteursbefragung mit einem Rücklauf von rund 100 Fragebögen im September/Oktober 2007 sowie eine Befragungsrunde auf der Projektträgerebene zu den Impulswirkungen des Programms im Frühjahr 2008. Außerdem fließen weitere Ergebnisse der seit 2004 bestehenden REGIONALEN-Begleitforschung im Auftrag des Bauministeriums ein.

⁶ Dabei sind die generelle Beschränkung der Bürgerbeteiligung in Regionalentwicklungsprozessen sowie deren Tendenz zur Exklusivität zu beachten. Diese Frage wird im Kapitel 4.2 „Offene Fragen“ beleuchtet.

In der Anfangsphase der REGIONALE 2010, als sich die neu gegründete REGIONALE-Agentur mit einer Vielzahl von Projektvorschlägen konfrontiert sah, aber auch im weiteren Verlauf des Prozesses mussten sich die Kooperationspartner auf eine Auswahl von Projekten einigen, die konsensfähig die Region repräsentieren und ihre Entwicklung fördern. Als Beispiel kann die Einigung der vier teilnehmenden Kreise auf jeweils nur ein städtebauliches Schwerpunktprojekt dienen. Auch für die weiteren Projekte wurde der Proporz zugunsten des Kriteriums „regionale Bedeutsamkeit“ aufgegeben (vgl. Kap. 2). Dieses Verfahren, bei dem auch die Qualifizierung der Projekte im Dialog mit der Landesregierung eine entscheidende Rolle spielt, kann als Ausdruck des *konzentrierten Einsatzes öffentlicher Fördermittel* gesehen werden.⁷

In Ergänzung der öffentlichen Mittel gelang bei verschiedenen Projekten die *Mobilisierung bürgerschaftlichen und unternehmerischen Engagements*. Als Beispiel für bürgerschaftliches Engagement kann etwa die Neugestaltung des Fischereimuseum Bergheim durch die dortige Fischereibruderschaft angeführt werden, ein Projekt, das auch Teil des NRW-Programms zur Förderung bürgerschaftlicher Initiativen ist. Insbesondere die Auslösung privater Investitionen in teilweise erheblicher Größenordnung kann als Erfolg der REGIONALE 2010 gewertet werden. Für die „Dachmarkenprojekte“ wie RegioGuides, den Freizeitplaner, „Mobil im Rheinland“ oder „Zukunft in der Tasche“ leisteten externe Geldgeber, darunter die Sparkassen der Region, finanzielle Beiträge. In bestimmten Projekten sind Unternehmen auch wichtige Player im Gesamtkonzept, z. B. RWE bei Terranova, oder tragen als Investoren zum Projekterfolg bei, wie Ferchau auf dem ehemaligen Steinmüller-Gelände in Gummersbach. Mit dem weiteren Fortschritt der Projektumsetzung erhoffen sich die Projektträger, weitere Unternehmen und Private einbeziehen zu können.

Eine weiterer Erfolg der REGIONALE 2010 ist die erhöhte Akzeptanz in Politik und Bevölkerung, welche die Durchsetzung der Projekte in den Räten erleichtert. War anfangs die Aussicht auf Förderung maßgebliches Argument, um Skeptiker in Politik und Verwaltung zu überzeugen, so hat man es mittlerweile geschafft, die REGIONALE 2010 zu einem positiv besetzten Schlüsselsymbol zu machen. Dies basiert neben der intensiven Kommunikation und Überzeugungsarbeit und der fachlich anerkannten Arbeit der Agentur auch auf der Tatsache, dass die Gesamtstrategie der REGIONALE bzw. einzelner Arbeitsbereiche auch kleineren Einzelprojekten einen übergeordneten Rahmen sowie Vernetzungsmöglichkeiten bietet. Damit ist häufig auch ein integrierter Ansatz verbunden, der insbesondere die lokalen Projekte fachlich und räumlich in einen breiteren Zusammenhang stellt.

Auf kommunaler Ebene hat die im Rahmen der REGIONALE geforderte strategische Perspektive in Verbindung mit gewissen Qualitätsansprüchen bereits zu einem „Über-den-Tellerrand-Gucken“ in Verwaltung und Politik geführt. Auch eine intensivere Beteiligung der Politik, nicht nur an den Planungsentscheidungen, sondern am Vorlauf-Prozess, und durch die Vermittlung der Entscheidungsgrundlagen können zumindest in einzelnen Fällen Nachwirkungen auf zukünftige Planungsentscheidungen erzeugen. Sicher kann eine Ausweitung des Blickwinkels auf Ebene der Projektbeteiligten in den Verwaltungen konstatiert werden, wo auf der Arbeitsebene vielfältige Kontakte etabliert wurden.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die heute sichtbaren und absehbaren Projektergebnisse sich deutlich vom Standard absetzen. Konkreter Inhalt eines Projektes ist

⁷ Allerdings stellt die konkrete Form der finanziellen Förderung aus Sicht der Projektträger auch den größten Kritikpunkt dar (s. dazu im Kap. 4.1 „Stellschrauben“ den Punkt „Förderung“).

z. B. die Umsetzung von städtebaulicher Qualität auf dem Steinmüller-Areal in Gummersbach. Dort werden nicht nur bei der Gestaltung der öffentlichen Räume, sondern auch bei den privaten Baumaßnahmen bestimmte Gestaltungsvorgaben eingehalten.

Die *Förderung der regionalen Kooperation* ist eine der unumstrittensten Leistungen des REGIONALE-2010-Prozesses. Die Resonanz auf die „Langen Tage der Region“, die sogenannten „Familientreffen“ der REGIONALE 2010, zu denen jährlich Projektverantwortliche und Vertreter aus Verwaltung, Wirtschaft, Politik und Institutionen eingeladen sind, spiegelt die wachsende Identifikation von Politik und Verwaltung mit der REGIONALE 2010 wider, auch in den Kommunalparlamenten ist das Thema angenommen worden und hat dem vorherrschenden Kirchturmdenken teilweise entgegenwirken können. Dazu tragen neben der offensiven und aufwendigen Kommunikation von Arbeitsergebnissen und Planungs- und Beschlussständen seitens der REGIONALE-Agentur auch die vielfältigen Aktivitäten, wie beispielsweise der „Regionalkonvent“, bei, zu dem im Herbst 2007 alle Ratsmitglieder der Region eingeladen wurden. Dadurch hat sich ein Zusammenhalt der REGIONALE-Akteure ergeben, die sich „auf Augenhöhe“ begegnen.

Auf verschiedenen Ebenen findet heute ein reger Gedankenaustausch statt. Dadurch haben sich die gegenseitige Wahrnehmung und das gemeinsame Selbstverständnis verstärkt. Auf der Arbeitsebene findet ein Austausch zu fachspezifischen Fragestellungen statt, den es in dieser Form vor der REGIONALE nicht gab. Darüber hinaus bestehen im Rahmen der gemeinsamen Projektentwicklung feste Kooperationsstrukturen auf der Arbeitsebene, von denen bei einigen auch die Hoffnung auf eine dauerhafte Etablierung besteht. Bei aller positiven Wertung der initiierten Prozesse und Strukturen wird jedoch auch deutlich, dass der Koordinierungsaufwand unter den einzelnen Projektpartnern z. T. sehr hoch ist und nicht für alle Gremien eine Fortsetzung gewünscht wird.

3.2 „Mehrwerte“ für die Region

Allein der Anteil öffentlicher Förderung, die im Rahmen der REGIONALE 2010 in die Region fließt, wird im dreistelligen Millionenbereich liegen. Spätestens nach 2010 sollten diese Investitionen insbesondere in einer *Stärkung weicher Standortfaktoren* sichtbar werden. Dabei ist anzumerken, dass die Region Köln/Bonn gegenüber anderen nordrhein-westfälischen Regionen kaum wirtschaftsstrukturelle Defizite aufweist und entsprechend das Prinzip „Stärken stärken“ verfolgt. Impulse zur Steigerung der Lebensqualität werden vor allem durch die Projekte im Arbeitsbereich :grün identifiziert (masterplan :grün, Grünes C, Wasserquintett, RegioGrün), aber auch in den Arbeitsbereichen :kulturelles Erbe, :impulse für den standort und :stadt. Insbesondere durch das Wettbewerbsprinzip ist es der REGIONALE 2010 gelungen, neue Qualitäten zu erzeugen. Die nachhaltige Steigerung der Lebensqualität ist für Unternehmen und Arbeitskräfte ein zunehmend bedeutsamer Standortfaktor.

In einer wachsenden Region wie Köln/Bonn, mit entsprechendem Siedlungsdruck, übernimmt die Freiraumsicherung die Rolle einer „strategischen Daseinsvorsorge“, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der aktuellen und intensiv geführten Diskussion um den Beitrag der Freiraumsicherung zur Bewältigung des Klimawandels. Ähnliches gilt für städtebauliche Qualitäten, die Sicherung des kulturellen Erbes sowie touristische Aufwertungen. Dabei kann in manchen Fällen auch die Sicherung des Status Quo für die Zukunft, etwa der Erhalt der Nahversorgung, einen Erfolg darstellen.

Wirtschaftliche Effekte sind schwer zu isolieren und zu evaluieren. Die REGIONALE 2010 zeigt allerdings, etwa mit dem Arbeitsbereich :gärten der technik, eine deutlich stärkere wirtschaftliche Ausrichtung als vergangene REGIONALEN. So soll die in der

Region durchgeführte Forschung, z. B. in den Bereichen Stoffkreisläufe oder regenerative Energien, u. a. auch Impulse für den regionalen Mittelstand liefern. Dies wurde beispielsweise mit dem „Mittelstandscamp“ beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) erreicht, das Forscher und Unternehmer aus der Region Köln/Bonn zusammenbrachte und aus dem belastbare Kooperationen zwischen dem DLR und mittelständischen Unternehmen entstanden sind.

Ein weiteres Ziel der REGIONALE 2010 ist die *Profilierung der Region*: Zum einen wird die Sichtbarkeit der Region durch Projekte mit überregionaler Ausstrahlungskraft angehoben, die verbesserte Außenwahrnehmung betrifft aus Sicht der regionalen Akteure jedoch hauptsächlich Fachkreise. Insbesondere aber, darauf liegt der Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit, wird die Identitätsbildung der regionalen Akteure befördert. Durch einen immens hohen Kommunikationstakt werden Transparenz und „commitment“ erzeugt, Plattformen wie die „Langen Tage der Region“ sorgen für den Zusammenhalt zentraler Akteure. Allerdings muss weiterhin Überzeugungsarbeit von lokalen Akteuren geleistet werden, um die lokale Politik vom Gedanken der REGIONALE zu überzeugen. Ähnliches gilt auch für die Bürger, denen neben der Präsentation der baulichen Ergebnisse auch der regionale Kontext der Projekte vermittelt werden soll. Die Herstellung von Öffentlichkeit ist in diesem Zusammenhang ein wesentliches Ziel des REGIONALE-Prozesses für die verbleibende Zeit.

Die Zielsetzungen der Landesregierung, des Programminitiators, stellen die REGIONALE als ehrgeiziges und umfassendes Strukturprogramm dar. Diese Einschätzung gründet nicht zuletzt darauf, dass die in Aussicht gestellte öffentliche Förderung von ca. 200 Mio. € (Ministerpräsident Rüttgers in seiner Rede beim Regionalkonvent 2007) einen bedeutenden Mittelzufluss bedeuten. Der Großteil dieser Mittel entstammt dem Zuständigkeitsbereich des Städtebauministeriums, was bei einem Jahresvolumen der Städtebauförderung von insgesamt 220 Mio. € in 2008 eine bedeutende Konzentration von Fördermitteln bedeutet – auch vor dem Hintergrund, dass insbesondere diese Mittel durch langjährige Umsetzungszeiträume von Investitionsprojekten oft langfristig gebunden sind. Im Hinblick auf die Größe der Region und die Tatsache, dass aus bestehenden Fördertöpfen gefördert wird, relativiert sich allerdings die Wirkung, die allein durch den Mitteleinsatz erwartet werden kann. Insofern ist die *Stärkung der Region als Wohn- und Arbeitsstandort* nicht nur monetär zu bewerten. Besonders die Ausrichtung der REGIONALE 2010 auf die Schaffung einer konzeptionellen Basis für die weitere Entwicklung der Region gibt Anlass zu dem Optimismus, dass über die Investitionen hinaus eine Impulswirkung auf die Region ausgeht. Als enorm wichtig wird die Leistung der REGIONALE 2010 eingeschätzt, ein gemeinsames „Bild“ der Region erzeugt zu haben. Die Gesamtstrategie gibt eine gemeinsame Zielrichtung für die regionale Entwicklung vor. Die Identifikation der Stärken und Charakteristika der Region ermöglichte eine entsprechende Profilierung, die ihre Wirksamkeit auch in Zukunft entfalten wird.

4 Stellschrauben und offene Fragen der REGIONALE 2010

Ein abschließende Bewertung der REGIONALE 2010 ist in der Zeit vor dem Präsentationjahr noch nicht möglich. Dafür sind noch zu wenige Projekte umgesetzt und es ist noch zu wenig praktisch erfahrbar. Allerdings kann aus den Befragungen im Rahmen der Begleitforschung der REGIONALEN eine positive Grund- und Aufbruchsstimmung bei den Akteuren der Region festgestellt werden. Die Region ist willens, ungewöhnliche und komplexe Projekte umzusetzen und zu präsentieren. Zudem ist die Bereitschaft, interkommunal zu kooperieren, gesteigert und der Mehrwert regionaler Kooperation grundsätzlich erkannt worden.

4.1 Stellschrauben der REGIONALE 2010

Doch was sind die Erfolgsfaktoren dieses bereits im Jahr 2001 mit der Bewerbung angestoßenen Prozesses? Sieht man die Ergebnisse der Begleitforschung im Überblick, so fallen drei Faktoren besonders auf: 1. die Organisations- und Kooperationsstrukturen, 2. die Förderung und 3. gebaute bzw. erlebbare Erfolge und deren Vermarktbarkeit.

Die Organisations- und Kooperationsstrukturen

Den Kern der Organisationsstruktur der REGIONALE 2010 bildet die weitgehend unabhängige REGIONALE-Agentur. Vom Land NRW finanziert, ist sie auf einen Interessenausgleich der regionalen Akteure ausgerichtet. Sie hat gemeinsam mit den regionalen Akteuren ein Leitbild für die Region entwickelt. Die von der REGIONALE-Agentur entwickelten Organisationsstrukturen bilden die Basis der regionalen Kooperation. Sie dienen der gegenseitigen Information, der Entscheidungsvorbereitung und -findung. Sie sorgen für Transparenz, denn die Agentur ist bemüht, möglichst alle relevanten Informationen den beteiligten Akteuren und insbesondere den rund 2500 Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen. Mit der hohen Informationsdichte – neben dem Versand von projektbezogenen Informationen finden mehrmals im Jahr für einzelne Projekte, Handlungsbereiche wie auch zur REGIONALE insgesamt Zusammenkünfte statt – besteht für jeden Akteur die Möglichkeit einer umfassenden Information. Bezogen auf die Fülle von Informationen bleibt die Frage, ob deren vollständige Vermittlung bzw. Verarbeitung überhaupt möglich ist. Letztendlich ist dies aber ein nicht lösbares Problem. Eine Reduzierung der Information hätte eine subjektiv kanalisierte Informationspolitik zur Folge, die die Transparenz letztendlich einschränken würde. Es bleibt also Aufgabe der Akteure, relevante und irrelevante Informationen zu trennen.

Zudem werden die Entscheidungen von der Agentur sehr gut vorbereitet, indem Kompromisslinien ausgelotet werden. Bereits im Vorfeld einer Projektentscheidung kommt es zu einer sorgsam Abwägung und Austarierung von Vor- und Nachteilen für betroffene Akteure.

Die Förderung

Die prioritäre Förderung aus den Programmen des Landes NRW kann als ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor der REGIONALE 2010 gewertet werden. Damit werden große Fördersummen in Aussicht gestellt. Allerdings wird die prioritäre Förderung nur auf Zeit gewährt, was eine schnelle Entscheidungsfindung und eine schnelle Umsetzung erforderlich macht bzw. begünstigt. Eine Verzögerung während der Entscheidungsfindungsphase der REGIONALEN wirkt letztendlich wie eine Ablehnung. Denn andere Projekte haben in dieser Zeit die Möglichkeit, mit dem „Prädikat A“ in die Umsetzung zu gehen.

Im Hinblick auf die immer stärkeren Einfluss gewinnende EU-Förderung mit festen Fristen und Förderzeiträumen wird das im Prozess der REGIONALEN eingeübte Fördermanagement immer wichtiger. So gibt es bei der EU-Förderung mit der n+2-Regelung eine Art Verfallsdatum für die Förderung zwei Jahre nach Bewilligung der Fördermittel. Letztendlich ist die Förderung als Anreiz zur regionalen Kooperation unverzichtbar. Dem „Fördermittel-Wettbewerb“ kann außerdem eine qualitätssteigernde Wirkung zugesprochen werden.

Allerdings bestehen auf der Ebene des Landes immer noch unabhängige, untereinander nicht koordinierte Programmansätze. Eine prioritäre Vergabe von Fördermitteln an die REGIONALEN findet nicht bei allen Ministerien statt, wenngleich das Engagement

einzelner Ressorts wie des Wirtschaftsministeriums stärker geworden ist. Schwierigkeiten ergeben sich auch bei der Zuordnung der geplanten Maßnahmen zu einzelnen Fördertatbeständen. Der Umstand, dass REGIONALE ein Programm ohne eigenes Budget ist, erhöht den Abstimmungsbedarf auf verschiedenen Ebenen. Projekte wie :regiogrün oder das grüne C sind klassische Maßnahmen eines Umweltministeriums. Allerdings ist das nordrhein-westfälische Umweltministerium mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet, um solche Projekte zu realisieren. Die Städtebaufördermittel, die per Gesetz als investive Mittel für den städtischen Raum in festgelegten Fördergebieten⁸ vorgesehen sind, können im Außenbereich nur begrenzt eingesetzt werden. Zudem werden immer mehr Mischfinanzierungen mit EU-Mitteln vorgenommen, sodass auch die Förderregelungen der EU berücksichtigt werden müssen.

Ein weiteres Problem ist die Förderung von Projekten, die lokale oder regionale Potenziale ausbauen sollen. Bislang war es möglich, mit der allgemeinen Sanierung flexibel in unterschiedlichen Gebietskulissen zu fördern. Seit 2008 werden aber keine neuen Gebiete der allgemeinen Sanierung mehr gefördert und es erfolgt eine Konzentration auf die problemzentrierten Förderprogramme Soziale Stadt, Stadtumbau, Attraktive Stadt- und Ortsteilzentren und Städtebaulicher Denkmalschutz. Für die Aufnahme in eines der Programme muss mit spezifischen Problemindikatoren die Förderfähigkeit nachgewiesen werden. Einen erschwerten Förderzugang haben in der Folge solche Projekte, die bestimmte Potenziale fördern wollen und nicht in Innenstädten oder Ortsteilzentren liegen.

Vor diesem Hintergrund ist der Erhalt des A-Stempels zwar ein wichtiges Kriterium für die Förderung von Projekten im Rahmen der REGIONALE 2010, er beinhaltet aber keine Garantie für eine sichere Finanzierung der Projekte. Dieser Umstand wird von den Projektverantwortlichen in der Region häufig kritisiert. Die insbesondere in Verbindung mit der EU-Ziel-2-Förderung (z. T. gilt dies aber auch für die Städtebauförderung generell) stehenden Prozeduren sind vielen Kommunen noch weitgehend unbekannt. Erschwerend kam hinzu, dass die Mittel für die Säule 3.1 „Städtische Dimension“ aus dem operationellen Ziel-2-Programm für Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 das erste Mal vergeben wurden. Die dafür neu eingeführten Verfahren für die Bewilligung von EFRE-Mitteln mit zusätzlichen Prüf- und Beratungsakteuren haben bestehende Unsicherheiten gesteigert und die Bearbeitungszeiträume für Förderbescheide verlängert. Gleichzeitig ist allerdings auch durch die zusätzlichen 152 Mio. € EU-Mittel für die Förderperiode 2007 bis 2013 der Umfang der Städtebauförderung erweitert worden. Angesichts des hohen Finanzbedarfs der REGIONALE 2010 wäre eine Finanzierung ohne EU-Mittel wahrscheinlich nicht möglich. Zudem stellt die Darstellung der Eigenanteile die Kommunen in der Haushaltssicherung und insbesondere auch kleinere Kommunen vor große Probleme. Es stellt sich die Frage, ob nicht das Fördermittelmanagement sehr viel früher und stärker hätte mitgedacht und berücksichtigt werden müssen.

Bei der angedachten Verstetigung der regionalen Kooperation ist sicherlich die Akquise von Fördermitteln von besonderer Bedeutung. Regionale Ansätze und regionale Verbünde bei der Beantragung von Förderung werden nicht zuletzt durch die Kopplung nationaler Förderpolitiken an die EU-Förderung immer wichtiger. Wenn es der Region gelingt, hier handlungsfähig und letztendlich auch erfolgreich zu werden, entsteht ein wichtiges Potenzial für die zukünftige regionale Entwicklung.

⁸ Die Städtebauförderung des Bundes kann im Unterschied zu Landesmitteln nur in förmlich beschlossenen Fördergebieten eingesetzt werden.

Gebaute bzw. erlebbare Erfolge

Die REGIONALE 2010 kann mit dem Projekt masterplan :grün einen frühen Erfolg verzeichnen, der einerseits den Fortschritt und andererseits den Mehrwert der regionalen Kooperation dokumentiert. Darüber hinaus kann sie mit dem Projekt Steinmüller in Gummersbach, ebenfalls besonders früh, einen baulich sichtbaren Erfolg vorzeigen. Allerdings funktioniert dieses beim Letztgenannten nur deshalb, weil es sich um ein schon vor dem REGIONALE-Prozess begonnenes Projekt handelt, was aber im Rahmen der konkreten Kooperation weiterqualifiziert und in seiner Entwicklung beschleunigt worden ist. Letztendlich sind diese Erfolge wichtig, um einerseits das Funktionieren der regionalen Kooperationsarbeit zu verdeutlichen. Andererseits hilft es der Verwaltung und insbesondere der Politik, das eigene Handeln als Teil der Kooperation zu legitimieren. Neben der Förderung sind die Erfolge wichtige „Schmiermittel“ der regionalen Kooperation. Dies bedeutet, dass schon beim Aufnahmeverfahren der REGIONALEN auf das Präsentationskonzept geachtet werden muss und es folglich bereits zu Beginn der REGIONALE regional wirksame Projekte mit einer gewissen Umsetzungsreife gibt. Die Arbeit einer REGIONALEN beginnt deshalb nicht erst mit dem positiven Votum der Aufnahmejury.

4.2 Offene Fragen

Zweifellos hat die REGIONALE in der Region Köln/Bonn bereits zum heutigen Zeitpunkt in vielerlei Hinsicht Erfolge zu verzeichnen, wie die obigen Ausführungen erkennen lassen. Dennoch erscheinen einige kritische Anmerkungen angebracht, denen sich das Instrument der REGIONALE im Allgemeinen und die Akteure der REGIONALE 2010 im Besonderen stellen müssen. Generell stellt sich die Frage, *wie regional die REGIONALE wirklich ist bzw. wirken kann*. Über eine offensive und sehr geschickte Kommunikations- und Vermarktungsstrategie gelingt es der REGIONALE 2010 bisher, als homogene Region wahrgenommen zu werden. Dennoch, und dies ist eine logische Folgewirkung der Konzentration auf eine projektorientierte regionale Planungsstrategie, lässt sich ein gewisser „Oasencharakter“, wie er auch der IBA Emscher Park zuweilen vorgeworfen wurde, nicht abstreiten. Inwiefern die Akteure tatsächlich Handlungslogiken folgen, die sich am Gesamttraum der Region Köln/Bonn orientieren, ist zumindest streitbar. Vielfach scheinen teilregionale und kommunale Projekträume primäre Handlungsarenen zu sein, die kaum Bezüge zum Gesamttraum der REGIONALE 2010 aufweisen. Darüber hinaus ist nicht von der Hand zu weisen, dass es zahlreiche Kommunen gibt, die sich nicht im Rahmen der REGIONALE engagieren und dementsprechend auch keine mit ihr verbundenen Projekte verfolgen. Es bleibt eine offene Frage, inwieweit die Akteure tatsächlich die regionale Raumkulisse in alltägliche Handlungsroutinen einbeziehen. Dies wird sich erst mit dem Ende der prioritären Förderung herausstellen. Erst dann wird ersichtlich sein, ob die REGIONALE einen Beitrag zu einem Abbau des weit verbreiteten „Kirchturmdenkens“ leisten kann und inwiefern das Attribut einer auf „Leuchtturmprojekte“ fokussierten Entwicklungsstrategie zutreffend ist.

Eine weitere Frage betrifft die *Exklusivität der Akteurszirkel*. Können mit dem Instrument der REGIONALEN neue Akteurszirkel ausgebildet und zivilgesellschaftliche Potenziale in den regionalen Entwicklungsprozess integriert werden oder werden vielmehr „nur“ die bereits ausgebildeten Akteurszirkel im Rahmen der umgesetzten Projekte gestärkt? Bereits im Rahmen der IBA Emscher Park hat sich gezeigt, dass zwar Prozessinnovationen erreicht werden konnten, jedoch eine Integration von neuen Akteuren kaum gelungen ist (Danielzyk, Wood 2004: 197). Eng damit verbunden ist die bereits oben angesprochene Frage, ob nach dem Abschluss der REGIONALE 2010 ein Rückfall in alte Handlungsroutinen vermieden werden kann.

Weiterhin wird es von besonderem Interesse sein, wie und in welcher Form die bisher erarbeiteten „Produkte“, allen voran der Masterplan *grün, Eingang in die formelle Regionalplanung* erhalten werden. Dem Masterplan ist per se ein informeller Charakter zu attestieren, der sich vor allem durch seinen großen Prozessnutzen auszuzeichnen vermag. Über den gemeinsamen Erarbeitungsprozess werden die Akteure zusammengeführt und bilden das für den regionalen Kooperationsprozess unabdingliche Vertrauen untereinander aus. Der Masterplan bietet den Akteuren einen abstrakten Orientierungsrahmen für ihr Handeln und fungiert somit als Planungsdoktrin (vgl. hierzu beispielsweise Alexander, Faludi 1996). Als solche vermag er es, einen regionalen Entwicklungskontext zu skizzieren und zu vermitteln, verschiedene Handlungsebenen (kommunal, regional) miteinander zu vereinen sowie in seinem Rahmen verfolgte Projekte zu legitimieren (Coop, Thomas 2007: 169 f.). Die Frage danach, welche formelle Gültigkeit dieser erreichen kann, wartet noch auf eine Antwort. Es stellt sich die spannende Frage, ob von den im Masterplan getätigten Aussagen über das Ende der REGIONALE 2010 hinaus Verbindlichkeit ausgehen wird und er beispielsweise in seinen Grundaussagen auch von den bereits angesprochenen nicht beteiligten Akteure berücksichtigt werden wird. Gerade die Integration der zum Teil informell erarbeiteten Grundlagen in formelle Strukturen erscheint als vordringliche Aufgabe, um der REGIONALE auch eine langfristige und nachhaltige Wirkung zuschreiben zu können.

Die zeitliche Befristung und der Präsentationszwang können eine Beschränkung auf *wenig konflikthaltige Themen* erzeugen. Entgegen der diesbezüglich durchaus angebrachten Kritik an Vorgänger-REGIONALEN ist es bei der REGIONALE 2010 gelungen, auch schwierige Themen in die regionale Entwicklungsstrategie einzubeziehen. Dazu gehört die Nachnutzung der Tagebauflächen im Projekt „*terranova*“, das als Anfang eines langfristigen Diskussionsprozesses gesehen werden kann. Auch die Landwirtschaft konnte insbesondere in die Diskussion zu Freiraumsicherung und Grünstrukturen einbezogen werden, ohne die damit verbundenen Konflikte auszuklammern. Die Beschäftigung mit der „Zukunftssicherung“ im Rahmen eines zeitlich befristeten, ereignisorientierten Ansatzes ist zunächst nur auf einer informellen und unverbindlichen Ebene möglich. Allerdings zeigt die Erfahrung der REGIONALE 2010, dass dieses Manko auch von Vorteil sein kann, wenn dadurch eine Verständigung erst möglich wird und Einigungen auf der fachlichen Ebene entstehen. Mittelfristig müssen diese Ergebnisse dann, wie oben angesprochen, Verbindlichkeit entfalten.

5 Ausblick

Geht man von den drei aufgezeigten Stellschrauben Organisations- und Kooperationsstrukturen, Förderung und gebaute bzw. erlebbare Erfolge und deren Vermarktbarkeit aus, lassen sich erste Hinweise auf Rahmenbedingungen für die Zeit nach der REGIONALEN-Förderung ab dem Jahr 2010 ableiten. Unproblematisch wird in der direkten Folgezeit der Faktor Erfolg sein, da viele Projekte erst nach dem Präsentationsjahr fertiggestellt werden. Im Hinblick auf die öffentliche Aufmerksamkeit im Präsentationsjahr werden die Rahmenbedingungen dadurch erschwert, dass mit der Kulturhauptstadt im Ruhrgebiet 2010 eine enorme Konkurrenz um die Außenwahrnehmung herrscht. Dem wird zum einen ausgewichen, indem der Präsentationszeitraum ins Jahr 2011 hinein verlängert wurde. Zum anderen kann man – insbesondere aufgrund der expliziten Binnenorientierung der REGIONALE – von unterschiedlichen Zielgruppen der Veranstaltungen ausgehen. Die REGIONALE wird Projekte – in unterschiedlichen Stadien der Realisierung – präsentieren, die besondere Bedeutung für die Bewohner der Region und ihrer Teilräume haben.

Die aufgebauten Organisationsstrukturen sind durch die Parallelität zu fest institutionalisierten Verwaltungsstrukturen auf verschiedenen Ebenen gekennzeichnet und haben, damit einhergehend, einen temporären Charakter. Gewissermaßen handelt es sich um eine „Institutionalisierung auf Zeit“, die in gewissem Widerspruch zur angestrebten langfristigen, „nachhaltigen“ Wirkung steht. Insofern ist eine Weiterführung nicht nur der Projekte, sondern auch der regionalen Zusammenarbeit nach dem REGIONALE-Zeitraum wünschenswert und auch gefordert, um den Mitteleinsatz zu rechtfertigen. Dies kann allerdings nicht heißen, den REGIONALE-Ansatz, der seine besondere Wirkungskraft auch aus der Befristung und Konzentration auf ein Präsentationsjahr bezieht, schlicht zu verlängern. Vielmehr muss frühzeitig der Aufbau selbsttragender und langfristiger Kooperationsstrukturen thematisiert werden (Danielzyk et al. 2007: 41). Dabei ist es entscheidend, eine geeignete Kombination aus starren und variablen Geometrien (Fürst 1999: 615) regionaler Kooperation zu finden, um die flexiblen und temporären Organisationsstrukturen nach dem Präsentationsjahr der REGIONALE 2010 in dauerhafte Strukturen zu überführen. Dabei steht man sicherlich vor einem Spagat: werden die Strukturen zu sehr institutionalisiert, ist letztendlich nur eine weitere formale Planungs- und Entscheidungsebene entstanden, die ihre Innovationskraft einbüßen könnte. Werden die Strukturen aber zu flexibel gestaltet und fehlt der „goldene Zügel“ der Fördermittel, besteht sicherlich die Gefahr, dass mehr und mehr Partner aus der Kooperation aussteigen. Die Bergische Entwicklungsagentur als Steuerungsagentur im Anschluss an die REGIONALE 2006 im Bergischen Städtedreieck stellt ein Beispiel für den möglichen Einstieg in die Fördermittelaquise dar.⁹ Die REGIONALE 2010 hat sich schon sehr frühzeitig, im Jahr 2008, mit der Verstetigung ihrer Arbeit auseinandergesetzt und ein Nachfolgemodell entwickelt. Dabei ist es gelungen, der Region den grundsätzlichen und langfristigen Mehrwert ihrer gegenseitigen Kooperation deutlich zu machen und den Wegfall der Förderung durch eine Finanzierung aus kommunalen Eigenmitteln zu kompensieren. Wichtiger Anknüpfungspunkt war dabei die bestehende Struktur der Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH.

Sollte es gelingen, auch nach der REGIONALE 2010 das regionale Denken und Kooperieren in der alltäglichen Arbeit der lokalen Akteure zu verankern, ist dem Strukturprogramm der REGIONALE, zumindest im Falle der Region Köln/Bonn, ein erhebliches Transformationspotenzial bezüglich der lokal und regional verorteten Planungskulturen zuzusprechen.¹⁰

Literatur

- Alexander, E. R.; Faludi, A. (1996): Planning Doctrine: Its Uses and Implications. In: Planning Theory, 16, S. 11–61.
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Blotevogel, H. H. (2006): Metropolregion Rhein-Ruhr: In Geographische Rundschau. Heft 1, S. 28–36.
- Coop, S.; Thomas, H. (2007): Planning doctrine as an element in planning history: the case of Cardiff. In: Planning Perspectives 22, S. 167–193.
- Danielzyk, R.; Panebianco, S.; Wachten, K. (2007): Kooperation, Innovation, Präsentation – die Regionalen als strategisches Instrument in Nordrhein-Westfalen. In: Kelp-Siekmann, S.; Potz, P.; Sinning, H. (Hrsg.): RaumPlanung spezial 10; Innovation und regionale Kooperation. Dortmund, S. 2–44.

⁹ Die Bergische Entwicklungsagentur GmbH wurde als Nachfolgeorganisation der REGIONALE 2006 Agentur gegründet. Sie dient v. a. der Akquise und der Abwicklung der Ziel-2-Förderung für das bergische Städtedreieck.

¹⁰ Ähnliches ist bereits bei der REGIONALE 2000 in Ostwestfalen Lippe gelungen.

- Danielzyk, R.; Panebianco, S. (2006): Die Regionalen in NRW – Ziele, Strukturen, Perspektiven. In: PlanerIn 04/2006, S. 25–27.
- Danielzyk, R.; Wood, G. (2004): Innovative strategies of political regionalization. The case of North Rhine-Westphalia. In: European Planning Studies, Vol. 12, No. 2, S. 191–207.
- Fürst, D. (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 609–615.
- Fürst, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. S. 45 – 64.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 37–59.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: RaumPlanung 61, S. 112–118.
- Hoebel, T. (2006): Regionale 2010 als Initiator und Manager von Regional Governance. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 343–357.
- Kilper, H. (1999): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen.
- Kruse, H. (1992): Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Regionale Politik und regionales Handeln. Beiträge zur Analyse und Ausgestaltung der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, S. 11–30.
- Mayer, H.-N.; Siebel, W. (1998): Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. In: DISP 134, S. 4–11.
- Panebianco, S. (2004): Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Ein Vergleich mit anderen Typen regionaler Kooperation in Deutschland. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Dortmund.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 617–628.
- Regionale 2010 Agentur (Hrsg.) (2009): Internetseite der Agentur
- Regio Köln/Bonn und Nachbarn e. V. (Hrsg.) (o. J.): Brückenschläge. Regionale 2008/2010. Köln.
- Stein, U. (2005): Planning with all your senses – learning to cooperate on a regional scale. In: DISP 162, S. 62–69.
- Stein, U.; Trommer, S. (2001): Regionale Kooperationsprozesse: Synergien mit Planungskultur und Baukultur. In: Planerin, Heft 1, S. 20–23.
- Trommer, S. (2004): Experiences and Insights taken from regional cooperation. In: DISP 158, S. 41–45.
- Trommer, S. (2003): Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: Pröhl, M.; Adamaschek, B. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance. Von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, S. 109–123.
- Wachten, K. (2004): Gestaltende Regionalplanung. Programme und Initiativen in Nordrhein-Westfalen. In: Bölling, L.; Sieverts, T. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Wuppertal. S. 152–163.
- Wolf, F. (2006): Regionale Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Selbstverwaltung und Wettbewerb – das Beispiel der Region Köln/Bonn. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 181–193.

Stefan Greiving

Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Der virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve – ein Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung
 - 2.1 Ausgangsbedingungen im Kreis Kleve
 - 2.2 Modellentwicklung
 - 2.3 Umsetzung des Modells im Regionalplan Düsseldorf
 - 2.4 Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag
 - 2.5 Resümee
- 3 Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation am Beispiel des Städtetetzes Balve-Hemer-Iserlohn-Menden
 - 3.1 Das Instrument des Gewerbeflächenpools zur gemeinsamen Vermarktung bestehender Gewerbeflächen
 - 3.2 Integrierter Projektansatz GEMRIK
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einführung

Die Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (und Hessen) nimmt im Unterschied zu den meisten anderen Flächenländern im Bereich der Siedlungsentwicklung positiv allokativen Festlegungen vor. Damit werden in NRW „Allgemeine Siedlungsbereiche“ (ASB) sowie „Gewerblich-industrielle Bereiche“ (GIB) festgelegt.

Diese Situation trägt u. a. dazu bei, dass in vielen Orten ein „Baulandparadoxon“ auftritt (Davy 1996). Damit wird die scheinbar paradoxe Situation beschrieben, dass die Mehrzahl der Gemeinden rein rechnerisch ihren Baulandbedarf an Wohn- und besonders an Gewerbeflächen auf bestehenden Reserveflächen im Innenbereich decken könnten, jedoch weiterhin ein Trend zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ besteht. Örtlich auftretende Baulandknappheit beruht daher weniger auf in der Summe fehlenden Bauflächen als vielmehr auf der mangelnden Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo bzw. wie diese tatsächlich nachgefragt werden (Einig, Müller, Zinke 2001: 72). Gründe für diese Situation werden in dem auf dem Prinzip der Angebotsplanung beruhenden deutschen Planungssystem gesehen. In der Regel wird hierfür aber die Bauleitplanung bzw. das Städtebaurecht verantwortlich gemacht (Bleher 2006).

Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, dass zumindest diejenigen Regionalplanungsmodelle, die selber positiv allokativen Festlegungen im Bereich der Sied-

lungsflächen treffen, mit zu diesem Paradoxon beitragen, da nicht sicher ist, dass die festgelegten Standorte auch tatsächlich nachfragegerecht sind. Zwar widmet die Regionalplanung nicht selber Bauflächen, es wird aber im negativen Umkehrschluss ausgeschlossen, dass Bauflächen außerhalb der vorgesehenen Standorte entwickelt werden, ohne dass sichergestellt werden kann, dass die vorgesehenen Standorte nachgefragt werden. Selbst die Tatsache, dass in der Regel größere Bereiche ausgewiesen werden, als vor Ort Nachfrage besteht, ändert nichts an der Tatsache, dass die Bereiche häufig nicht die Lage und Qualität haben, die nachgefragt werden. Sind sie jedoch erst einmal ausgewiesen, zeigt die Praxis, dass sie nur sehr schwer wieder rückgewidmet werden können.

Auch Mielke, Büchsenschütz, Preuß (2001: 4) konstatieren für NRW: „Die Flächen sind allerdings vielfach nicht verfügbar und/oder entsprechen nur teilweise den Standortanforderungen der Betriebe. Insofern kann es gleichzeitig einen Überschuss und einen Mangel an Gewerbeflächen geben: Einen Überschuss an planerisch festgestellten, aber wenig geeigneten oder nicht mobilisierbaren Flächen und einen Mangel an bedarfsgerechten Flächen.“

Aufgrund ihrer auch kleinräumig zwischen Nachbargemeinden häufig sehr stark differierenden Lagegunst und dem Standortverhalten der Unternehmen ist also nicht sichergestellt, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen.

Dieses Baulandparadoxon hat auch einen flächenhaushaltspolitischen Aspekt: Am 09.05.2006 ist die „Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen“ ins Leben gerufen worden. Leitlinie für eine rationale Flächennutzung ist der Zielwert des von der Bundesregierung eingesetzten Rates für Nachhaltige Entwicklung, den Flächenverbrauch bundesweit bis 2020 auf 30 ha täglich zu senken (Nachhaltigkeitsrat 2004). Im dem Grundsatzpapier „Chancen erhalten – Freiraum bewahren“ wird vom Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz u. a. ein strategisches, effizientes Flächenmanagement als wesentliches Handlungsfeld genannt (MUNLV 2006). Dazu sind neue Lösungen gefordert, deren Fokus nicht allein auf kommunaler Ebene liegen kann. Vielmehr ist die Flächenbereitstellung auf regionaler Ebene zu koordinieren.

Handelbare Flächenzertifikate sind ein Instrument des Flächenmanagements, das vor allem im Zusammenhang mit der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme diskutiert wird (SRU 2002: 72). Sie erheben den Anspruch, den Kommunen größtmöglichen Handlungsspielraum zu lassen und gleichzeitig besonders treffsicher die gesetzte Obergrenze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erreichen (Bovet 2006: 473). Neue Flächen können dort ausgewiesen werden, wo „dies unter Einhaltung der Umwelt- und Raumordnungsziele aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten ist“ (Fraunhofer ISI 2005: 2). Tatsächliche Praxiserfahrungen mit der Anwendung des Modells liegen jedoch für Deutschland nicht vor. Insgesamt wäre, ohne die wiederholt geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken (Art. 28 Abs. 2 GG) hier diskutieren zu wollen, in jedem Fall eine grundlegende Anpassung des geltenden Planungsrechts erforderlich. Umsetzbar ist dieses Modell mithin gegenwärtig nicht.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Vermarktung von Gewerbeflächen über einen Flächenpool interkommunal abgestimmt zu steuern. Bestehende Ansätze haben jedoch vor allem mit dem Problem eines Vor- und Nachteilsausgleichs und den damit gekoppelten Flächenbewertungsfragen zu kämpfen (vgl. Akademie für Technikfolgeabschätzung 2004; Greiving, Neumeyer, Sondermann 2004; Gust 2005). Zudem bleibt die häufig fehlende Marktgängigkeit von Standorten auch bei gemeinsamer Vermarktung im Kern bestehen, auch wenn nicht mehr alle Kommunen alle Flächentypen vorhalten

müssen. Ein neuer Ansatz, der „virtuelle Gewerbeflächenpool“ im Kreis Kleve, will hier andere Wege beschreiten: Es soll von vornherein vermieden werden, dass nicht marktgängige Standort, überhaupt ausgewiesen werden.

Dennoch bleibt die gemeinsame Vermarktung bereits bestehender Standorte relevant, da in diese häufig bereits investiert worden ist (Grundstückserwerb, Erschließung) und sie folglich nur sehr begrenzt wieder rückabgewickelt werden können. Im Ergebnis wird das Optimum in einer Kombination beider Poolmodelle gesehen, weshalb im Folgenden anhand konkreter Projekte Beispiele für beide Ansätze gegeben werden.

2 Der virtuelle Gewerbeflächenpool Kreis Kleve – ein Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung

2.1 Ausgangsbedingungen im Kreis Kleve

Die Initiative für den virtuellen Gewerbeflächenpool ging sowohl von der Regionalplanung Düsseldorf als auch den Gemeinden des Kreises Kleve unter Federführung der Stadt Goch aus. Das räumliche Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage ergab sich dabei aus dem Baulandmonitoring, in dessen Rahmen u. a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden. Aufgrund der im Kreis Kleve insgesamt ausreichend großen Flächenkulisse für Gewerbeflächenentwicklungen gab es keine Möglichkeit, innerhalb der bestehenden regionalplanerischen Steuerung denjenigen Gemeinden, deren Reserven erschöpft waren, zusätzliche Flächen zuzuerkennen, weil andere Gemeinden nicht bereit sind, auf bilateraler Ebene Flächenausweisungsrechte zu tauschen.

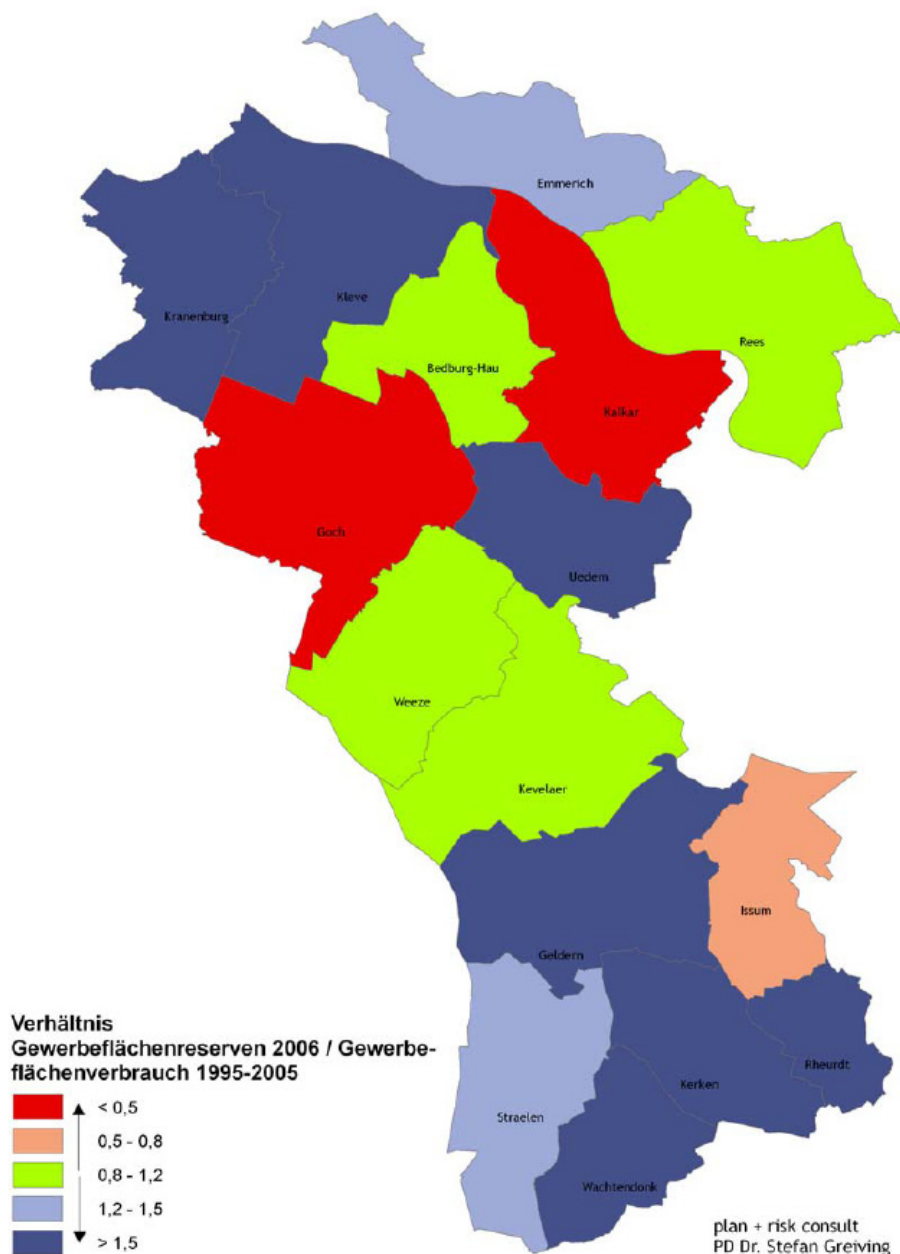
Die Poolidee ist, diesen Tausch auf einer „Meta-Ebene“, nämlich mit einem gemeinsamen Pool von Flächenausweisungsrechten erfolgen zu lassen, auf den jeder, also auch diejenigen Gemeinden, die primär Flächenrechte einbringen, zugreifen kann. Damit entspannt sich die Situation insoweit, als dass sich niemand als Verlierer fühlen muss und daher ein Vor- und Nachteilsausgleich entbehrlich erscheint.

Im Hinblick auf die räumlichen Ausgangsbedingungen im Untersuchungsraum verdeutlicht die Betrachtung der Gewerbeflächenreserven, dass zwischen den Kommunen des Kreises große Unterschiede bestehen. Während Kleve, Straelen, Geldern, Emmerich und Kvelaer über vergleichsweise große Reserven verfügen, ist das Potenzial an Gewerbeflächen in Rheurdt, Bedburg-Hau und Issum besonders stark eingeschränkt. Die Möglichkeit, interessierten Unternehmen attraktive Gewerbeflächen zur Verfügung zu stellen, ist demnach im Kreis Kleve recht ungleich verteilt.

Der größte Gewerbeflächenverbrauch findet hauptsächlich in den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit über 20.000 Einwohnern statt. Neben Goch, Emmerich, Kvelaer und Geldern ist ein hoher Verbrauch aber auch in Straelen vorzufinden. Eine geringe Nachfrage innerhalb der betrachteten zehn Jahre liegt in Rheurdt, Kerken und Bedburg-Hau vor.

Neben der Betrachtung der Summe des Gewerbeflächenverbrauchs ist auch die Entwicklung der Nachfrage interessant. So ist der hohe Verbrauch der letzten zehn Jahre in Straelen und Kvelaer auf Einzelereignisse zurückzuführen. In den Kommunen Bedburg-Hau, Udem, Issum, Rheurdt, Kerken und Wachtendonk ist der Verbrauch innerhalb der zehn betrachteten Jahre konstant gering. Dagegen gibt es mit Emmerich und Goch zwei Kommunen, die sich durch einen konstant hohen Verbrauch auszeichnen. Gewerbeflächenreserven und -verbrauch wurden anschließend in Relation gesetzt.

Abb. 1: Verhältnis von Gewerbeflächenreserven zu Gewerbeflächenverbrauch



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Bezirksregierung Düsseldorf 2007

Der Überblick in Abb. 1 zeigt, dass nur in 4 der 16 kreisangehörigen Kommunen ein annähernd passendes Verhältnis von Angebot und Nachfrage vorliegt. In drei weiteren Kommunen weichen Angebot und Nachfrage geringfügig voneinander ab, alle übrigen neun Kommunen verfügen über eine starke Abweichung von Angebot und Nachfrage. Die Verteilung der Gewerbeflächenpotenziale passt offenbar im Kreis Kleve in vielen Fällen nicht zur Nachfrage, sodass man von einem „spatial misfit“ sprechen kann.

Die Betrachtung der Relation von Flächenreserven und -verbrauch hat gezeigt, dass ein Anlass für eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots vorliegt. Zur Aufnahme der Ausgangssituation gehört auch die Erfassung der Restriktionsräume, die keine gewerbliche Nutzung erlauben. Ist der Spielraum durch restriktionsfreie Räume zu gering, so ergibt sich durch eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots kein spürbarer Vorteil.

Die Verteilung restriktionsfreier Räume im Kreisgebiet ist sehr unterschiedlich. Während es Kommunen gibt, von deren Gemarkung große Teile restriktionsfrei sind, gibt es andererseits Kommunen mit einer eingeschränkten Gebietskulisse. Ein hoher Anteil restriktionsfreier Flächen an der Gemarkung ist beispielsweise in Uedem, Bedburg-Hau und Kerken vorzufinden. In Emmerich, Kranenburg, Rees und Issum liegen die Grenzen der Restriktionsräume eng um den jeweiligen Ortskern herum. Diese Kommunen verfügen über einen geringeren Handlungsspielraum für eine Entwicklung von Gewerbeflächen.

Mit Blick auf die bis hier erläuterten Ergebnisse der Bestandsaufnahme finden sich im Kreis Kleve drei Typen von Kommunen:

- Kommunen, die zwar über Potenzialflächen im Gemeindegebiet verfügen, diese jedoch nicht oder nicht vollständig entwickeln können, da die Regionalplanung die Menge der Flächeninanspruchnahme begrenzt: Goch, Kalkar und Kevelaer
- Kommunen, die über ausgewiesene GIB-Flächen verfügen, die jedoch aufgrund einer geringen Nachfrage ganz oder teilweise ungenutzt sind: Bedburg-Hau, Geldern, Kerken, Kleve, Kranenburg, Rheurdt, Straelen, Uedem und Wachtendonk
- Kommunen, bei denen zwar eine Nachfrage nach Flächen nachweisbar ist, die jedoch über keine oder nur wenige Potenzialflächen im Stadtgebiet verfügen, weil (fast) alle Flächen entweder Siedlungs- oder Verkehrsflächen darstellen oder aber zu den o. g. Ausschlussflächen gehören: Emmerich, Issum, Rees und Weeze

2.2 Modellentwicklung

An dieser Stelle wird auf die konkrete Ausgestaltung des Instruments eines virtuellen Gewerbeflächenpools eingegangen. Die Entwicklung des Modells steht in engem Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, denn für eine zeitnahe Umsetzung eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird eine Vereinbarkeit angestrebt. Insofern stellt der virtuelle Gewerbeflächenpool keine Konkurrenz zur klassischen Regionalplanung oder auch einer gemeinsamen Vermarktung von bestehenden Gewerbeflächen dar, sondern ergänzt diese um einen zusätzlichen Steuerungsmechanismus. Daher stellt die Entwicklung eines Modells, dass sich in den gegebenen Rahmen der Regionalplanung nahtlos einfügen lässt, eine zentrale Herausforderung dar, auf die im Folgenden eingegangen wird, bevor das Modelldesign angesprochen werden kann.

Prüfung der Vereinbarkeit einer geänderten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung mit dem System der Landesplanung und den geltenden Zielen der Raumordnung in NRW

Der LEP NRW legt mit Ziel B. III. 1.2.3 freiraumbezogene Ziele fest, die auf eine Priorisierung der Innenentwicklung abzielen: „Freiraum darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall,

- *wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder*
- *wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.“*

Allerdings räumt Ziel 1.24 folgende Möglichkeit ein: „Die Inanspruchnahme von Freiraum ist bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird.“

Die Grundidee des virtuellen Gewerbeflächenpools stimmt offenbar voll mit Ziel 1.2.4 überein: schließlich sollen für die im Rahmen der Mengensteuerung zur Verfügung gestellte Größenordnung bestehende, nicht genutzte GIB-Flächen gleicher Größenordnung dem Freiraum wieder zugeführt werden.

Auch im Kapitel „Baulandversorgung für die Wirtschaft“ finden sich unter C. II. 2.3 Ziele, die auf Innenentwicklung und Arrondierung von Standorten abstellen. Es wird explizit dazu aufgerufen, Möglichkeiten eines übergemeindlichen Flächenausgleichs zu nutzen. Dies strebt der virtuelle Pool an.

Dabei ist über entsprechende Qualitätskriterien dafür Sorge zu tragen, dass Brachflächen- und Innenentwicklung sowie Arrondierung bei der Entnahme aus dem Pool Vorrang haben.

Im Regionalplan Düsseldorf erfolgt die räumlich-allokative Konkretisierung der landesplanerischen Ziele. Aus Ziel 2 des Kapitels 1 „Siedlungsraum“ lässt sich ableiten, dass bei einer Ausrichtung der Gewerbeflächenentwicklung auf eine Mengensteuerung Priorität auf solche Flächen zu legen ist, die entweder zurzeit brach liegen oder vorhandene Ortsteile abrunden; also an diese unmittelbar angrenzen.

In Kapitel 1.3. „Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ lautet Ziel 1 (1):

„In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.“

Es liegt auf der Hand, dass dieses Ziel umformuliert werden muss, um eine Mengensteuerung möglich zu machen.

Die Grundidee eines virtuellen Gewerbeflächenpools ist sowohl mit dem System der Regionalplanung als auch den geltenden Zielen der Raumordnung vereinbar. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass es einer Entwicklung von Qualitätskriterien bedarf, um den Zielen des Landesentwicklungsplans NRW zu entsprechen. Nachdem die grundsätzliche Vereinbarkeit somit sichergestellt ist, wird nun auf die einzelnen Bestandteile des Modells genauer eingegangen.

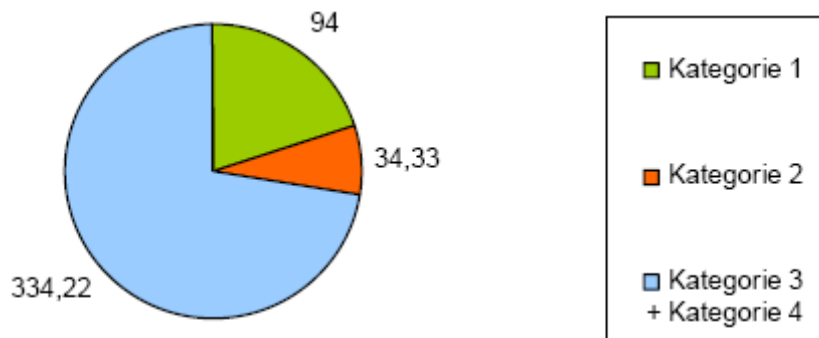
Flächenmenge

Das Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools sieht eine Steuerung des Gewerbeflächenangebots durch die Festlegung einer Flächenmenge vor, die an die Stelle der allokativen Ausweisung von GIB-Bereichen im Gebietsentwicklungsplan tritt.

Die potenziell zur Verfügung stehende Flächenmenge lässt sich in vier Kategorien unterteilen:

- (1) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt, jedoch noch ohne planerische Darstellung im Flächennutzungsplan sind
- (2) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und die im FNP dargestellt sind
- (3) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind jedoch noch nicht erschlossen oder im kommunalen Besitz
- (4) Flächen, die im Regionalplan als GIB-Bereiche festgelegt sind und für die neben einer Darstellung im FNP auch ein Bebauungsplan existiert; diese Flächen sind bereits erschlossen und/oder im kommunalen Besitz

Abb. 2: Differenzierung der Gewerbeflächenreserven (ha.) im Kreis Kleve



Quelle: eigene Darstellung

Die Flächenmengen der ersten Kategorie sind für eine Einbuchung in den Pool besonders geeignet. Für Flächen der zweiten Kategorie besteht bereits eine bauleitplanerische Aussage durch die Festlegung der Art der baulichen Nutzung und Darstellung im Flächennutzungsplan. Eine Einbuchung dieser Flächen erfordert eine Änderung des Flächennutzungsplans, die jedoch problemlos erfolgen kann, da keine Rechte Dritter begründet werden.

Für Flächen der dritten und vierten Kategorie ist bereits ein Bebauungsplan aufgestellt worden. Die mit dessen Umsetzung verbundene Erlöserwartung würde durch eine Einbuchung dieser Flächen in den Pool aufgehoben. Eine Aufhebung von Bebauungsplänen ist aufgrund des zu leistenden Ausgleichs für die Kommunen zu kostenintensiv. Die Flächenmengen dieser Kategorien eignen sich daher nicht für eine Einbuchung in den Pool. Eine Ausnahme besteht bei Flächen der Kategorie drei, die bereits seit sieben oder mehr Jahren Baurecht besitzen, ohne über eine Erschließung zu verfügen, da hier eine Möglichkeit zur Aufhebung des Bebauungsplans besteht, ohne dass sich aus der Nutzungsänderung eine Entschädigungspflicht ergeben würde (vgl. § 42 Abs. 3 BauGB).

Es zeigt sich, dass in den Kategorien mit der besten Bewertung der Einbuchungsfähigkeit (Kategorien 1 und 2) ca. 128 ha an Reserveflächen zur Verfügung stehen. Es ist zu erwarten, dass diese Flächenmenge ohne größere Schwierigkeiten in einen virtuellen Pool eingebucht werden kann.

Wiederauffüllung des Pools

Während dieses Modellvorhaben in erster Linie für die Zeit der Inanspruchnahme der derzeit noch vorhandenen Gewerbeflächenpotenziale im Kreis Kleve dient, könnte im Laufe des operativen Geschäfts eines Flächenpools eine Situation entstehen, in der es zu einer Verknappung der Flächenmenge kommt.

Die Frage nach einer Möglichkeit zur Wiederauffüllung ist für die teilnehmenden Kommunen von entscheidender Bedeutung, könnte doch sonst eine Situation entstehen, in der zwar alle eigenen Flächen in den Pool eingebucht wurden, die Kommune jedoch selber daraus keinen Nutzen ziehen kann, weil bei Vorliegen einer konkreten Nachfrage der Pool bereits leer ist.

Daher soll mit Hilfe des kontinuierlichen Monitorings eine Verknappung der noch im Pool befindlichen Flächenmenge frühzeitig erkannt werden, um ausreichend Zeit für Maßnahmen zur Wiederauffüllung zu erhalten. Dabei soll insbesondere ein Warnsignal gegeben werden, sobald die Flächenmenge im Pool unter die Summe eines durchschnittlichen Jahresverbrauchs im gesamten Kreis fällt.

Für eine Auffüllung des Pools kommen mehrere Quellen in Frage:

- So sollte eine Auffüllung zunächst aus Flächenreserven der Kategorie 3 erfolgen, für die bereits ein B-Plan, jedoch noch keine Erschließung vorliegt, denn hier kann eine Aufhebung des Bebauungsplans ohne Kompensationserfordernis sieben Jahre nach der Aufstellung erfolgen. Eine solche Fläche, für die keine gewerbliche Nachfrage besteht, kann einer neuen Nutzung zugeführt werden.
- Weiterhin kann eine Wiederauffüllung des Pools durch eine Umnutzung von Brachflächen erfolgen. Wenn brachgefallene Gewerbeflächen dem Freiraum zurückgegeben werden, weil der Standort nicht marktgängig ist oder bestehende Restriktionen/Konflikte wie z.B. eine Gemengelage gegen eine Nutzung sprechen, kann die entsprechende Flächenmenge in den virtuellen Pool eingebucht werden.
- Schließlich kann eine Wiederauffüllung des Pools durch die Regionalplanung erfolgen. Durch das Instrument des virtuellen Gewerbeflächenpools entsteht jedoch eine geänderte Situation im Kreis, die Auswirkungen auf das erforderliche Anpassungsverfahren nach § 32 LPlG NRW hat. So macht das Unterschreiten eines Schwellenwertes deutlich, dass tatsächlich ein Bedarf nach mehr Gewerbeflächen im Kreis vorhanden ist, wobei die Flächenentwicklung im Rahmen eines Monitorings ja kontinuierlich beobachtet wird. Die Zielrichtung des Modellvorhabens nach einer effizienteren Flächennutzung und der Nachweis, dass die unter 1) und 2) genannten Auffüllungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, stellt ebenfalls ein gutes Argument dar. Dadurch verbessern sich die Erfolgchancen des Anpassungsverfahrens gegenüber der heutigen Sachlage, bei der Einzelanträge durch die Kommunen erfolgen und dem Ansinnen die kreisweit insgesamt ausreichenden Reserven entgegengehalten werden.

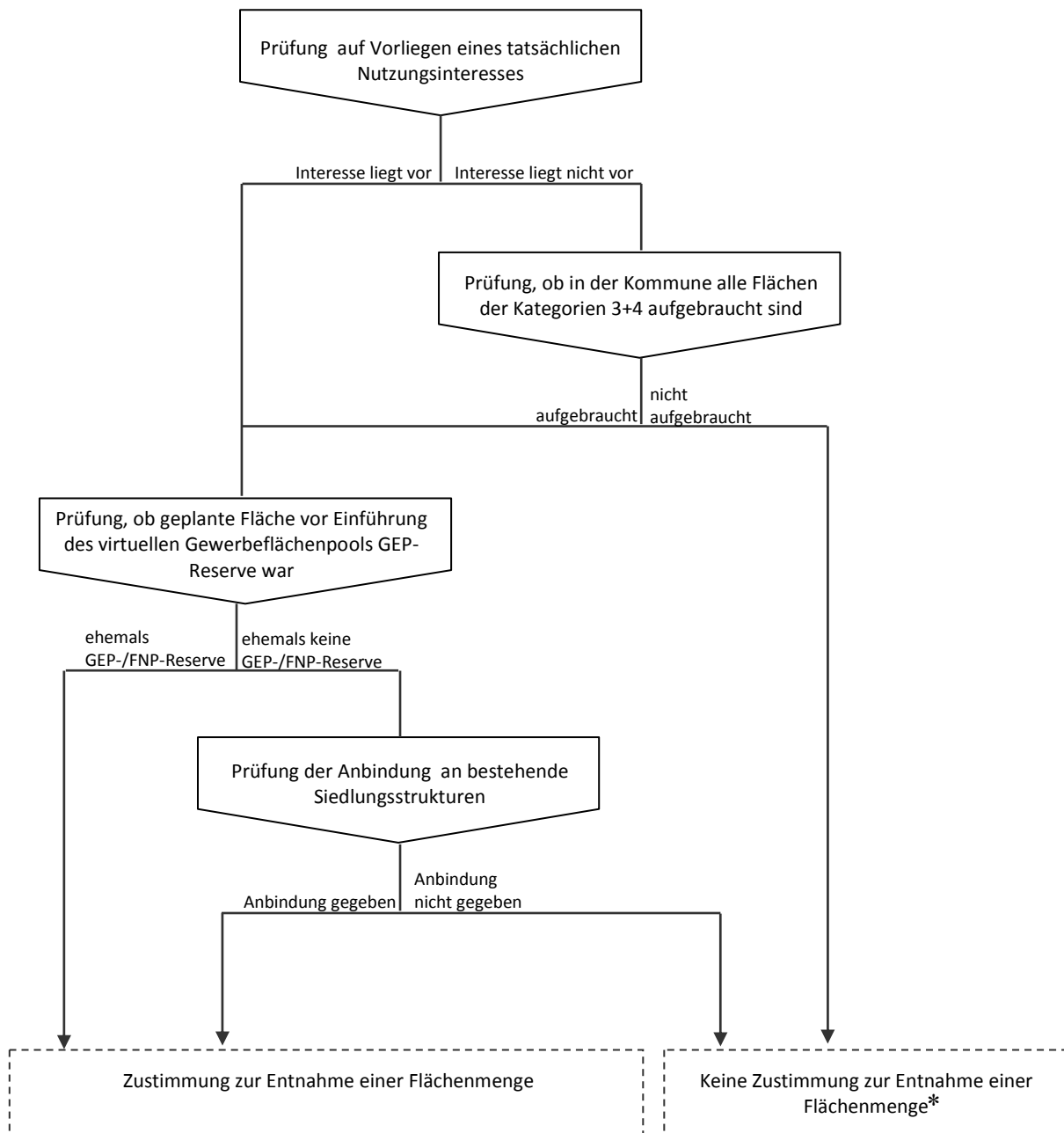
Ausbuchungsregeln

Um nach der Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots eine Gleichbehandlung aller teilnehmenden Kommunen gewährleisten zu können, sind exakte Regeln für den Ausbuchungsvorgang aufzustellen.

Mit diesen Regeln werden unterschiedliche Ziele verfolgt:

- (1) Im Modell ist ein Steuerungsmechanismus zu implementieren, der eine Beachtung der Ziele in den verschiedenen Phasen des Modells sicherstellt. Durch eine Definition von Schwellenwerten, die auf den Zielen der Raumordnung beruhen, kann gewährleistet werden, dass für Vorhaben, die den Zielen entgegenstehen, keine Flächenmengen entnommen werden können. Insofern wird erst durch diese Kriterien dem Bestimmtheitserfordernis Genüge getan.
- (2) Darüber hinaus sind Qualitätskriterien Mittel zum Zweck zur Erhöhung der Akzeptanz des gesamten Modells. Die Beachtung der Ziele der Raumordnung verhindert trotz einer weitgehenden Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes eine Vernachlässigung regionalplanerischer Belange. Dies vermag sowohl die Akzeptanz durch die Regionalplanung als auch bei benachbarten Kreisen und Kommunen zu erhöhen.
- (3) Durch die Einführung von Qualitätszielen für einen virtuellen Gewerbeflächenpool kann eine „Vorratswirtschaft“ der Kommunen verhindert werden. Eine Entnahme großer Flächenmengen über den tatsächlichen Bedarf hinaus durch einzelne Kommunen ist nicht mit dem Ziel einer effizienten Flächennutzung vereinbar und sollte vermieden werden.

Abb. 3: Ablauf der Prüfung von Qualitätskriterien



* Unbeschadet des Pools konnte und kann jede Gemeinde weiterhin in Sonderfällen ein Zielanpassungsverfahren gemäß § 32 LPiG beantragen, falls eine Entwicklung außerhalb der Siedlungsstrukturen angestrebt wird. Die Erfolgsaussichten bleiben trotz Pool unverändert gering.

Quelle: eigene Darstellung

Bevor für ein Vorhaben einer Kommune eine Flächenmenge aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool entnommen werden kann, sind verschiedene Gesichtspunkte zu prüfen. Diese Prüfschritte sind im Folgenden schematisch dargestellt.

Vorliegen eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung

Zunächst sollte von der Kommune ein Nachweis erbracht werden, dass tatsächlich ein Investor bzw. Nachfrage für die beabsichtigte Planung existiert. Hintergrund dieses Prüfschrittes ist die Vermeidung einer Vorratswirtschaft durch einzelne Kommunen.

Ein solches Verhalten würde die übrigen Kommunen, die Flächen nur bei tatsächlich vorliegendem Bedarf entnehmen, wesentlich benachteiligen.

Der Nachweis kann auf unterschiedliche Arten erbracht werden, die abhängig von der Zahl der Investoren für die zu entnehmende Flächenmenge sind:

- (1) Handelt es sich um die Entnahme einer Flächenmenge für ein Vorhaben, das einem Investor dient, so ist die Ausbuchung in der Regel an das Vorliegen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes gekoppelt. Bei einem Vorhaben- und Erschließungsplan handelt es sich um ein Instrument der Bauleitplanung, das eine planerische Grundlage für ein konkretes Vorhaben eines Investors schafft. Er kann daher nur abgeschlossen werden, wenn tatsächlich ein Investor vorhanden ist, der sich im Rahmen dieses Plans zur Realisierung verpflichtet. Im Durchführungsvertrag, einem der Bestandteile eines Vorhaben- und Erschließungsplans, ist durch den Investor eine Einhaltung der Qualitätskriterien vertraglich festzuhalten.
- (2) Bei Vorhaben, die mehreren ansiedlungswilligen Unternehmen dienen, wird vorgeschlagen, dass die Gemeinde im Rahmen der Grundstückskaufverträge Regelungen zur Umsetzung des Vorhabens trifft. Dazu gehört ebenfalls die Festlegung einer Umsetzungsfrist.
- (3) In jedem Fall sollte es möglich sein, eine schriftliche Bestätigung des ansiedlungswilligen Unternehmers beizubringen, in der dieser seine Entwicklungsabsichten darlegt.

Falls die Prüfung auf Vorliegen eines tatsächlichen Nutzungsinteresses negativ ausfällt, wird einer Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool in der Regel nicht zugestimmt, es sei denn, die folgende Ausnahme greift:

Damit für potenzielle Investoren, die besonders schnell eine Fläche zur Nutzung benötigen, bereits vorab baureifes Land geschaffen werden kann, sollte eine Gemeinde Gelegenheit haben, auch außerhalb des Pools Entwicklungen vornehmen zu können. Daher wird zu dem oben genannten Qualitätskriterium eine Ausnahmeregelung vereinbart. Kommunen, die über keine Flächen der Kategorien 3 und 4 mehr verfügen, also über solche Flächen, die nicht einbuchungsfähig für einen Pool sind und auf denen Kommunen eigene Entwicklungen vollziehen können, dürfen auch ohne den Nachweis eines Nutzungsinteresses Flächenmengen aus dem Pool entnehmen. Diese Entnahme darf jedoch nicht grenzenlos erfolgen, sondern ist, ähnlich wie die Mindestfüllmenge des Pools, bei der ein Wiederauffüllen erfolgen soll, flexibel und an den jeweiligen Verbrauch der abbuchungsbegehrenden Kommune geknüpft: Es ist eine Entnahme in Größenordnung eines durchschnittlichen Bruttojahresverbrauchs an gewerblich-industriellen Flächen über die letzten 10 Jahre möglich.

Prüfung, ob das Vorhaben auf einer Fläche entwickelt werden soll, die vor Einführung des virtuellen Gewerbeflächenpools GEP-Reserve war

Bereiche, die im Regionalplan als Reserveflächen für eine gewerblich-industrielle Nutzung vorgesehen waren, sind bereits letztabgewogen. Im Rahmen einer Regelvermutung lässt sich demnach davon ausgehen, dass der Standort den Zielen der Raumordnung nicht widerspricht. Eine Abwägung hat bereits stattgefunden, sodass diese in einem virtuellen Pool nicht durch Qualitätskriterien wiederholt werden muss.

Ein Abgleich der Lage des geplanten Vorhabens, für das Flächenmengen aus dem Pool entnommen werden sollen, mit der Lage der ehemaligen GIB-Reserven stellt die Prüfung dieses Umstandes dar. Bei einer räumlichen Übereinstimmung werden die üb-

rigen Qualitätskriterien nicht abgefragt; der Entnahme von Flächenmengen wird zugestimmt. In den übrigen Fällen ist die Reihenfolge der Kriterien weiter einzuhalten und zu prüfen.

Anbindung an die bestehende Siedlungsstruktur

Um dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden der Raumordnung gerecht zu werden, sollte vor einer Zustimmung zur Entnahme von Flächenmengen aus dem Pool eine Anbindung des Vorhabens an bestehende Siedlungsstrukturen überprüft werden. Dadurch wird vermieden, dass durch die Mengensteuerung im Rahmen des virtuellen Gewerbeflächenpools Vorhaben durchgeführt werden, die diesem Ziel der Raumordnung gänzlich widersprechen. Dieses Qualitätskriterium stellt einen Steuerungsmechanismus dar, der eine Entwicklung von Gewerbeflächen abseits bestehender Siedlungsstrukturen verhindert.

Geprüft wird die Lage des Vorhabens, für das eine Flächenmenge aus dem Pool entnommen werden soll. Befindet sich der geplante Standort unmittelbar angrenzend an die vorhandene Siedlungsstruktur,¹ so ist einer Entnahme von Flächenmengen zuzustimmen. Ein geplanter Standort, der eine Flächenneuinanspruchnahme vorsieht, ohne unmittelbar an vorhandene Siedlungsflächen einer Gemeinde anzugrenzen, widerspräche dem o. g. Ziel der Raumordnung und sollte daher auch bei einer Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebotes nicht verwirklicht werden. Daher ist einer Flächenentnahme für ein solches Vorhaben nicht zuzustimmen.²

Dieses Kriterium ergibt sich bereits aus den geltenden Zielen zur regionalen Siedlungsstruktur des GEP 99.

Monitoring

Zur Kontrolle eines virtuellen Gewerbeflächenpools wird ein fortlaufendes Monitoring empfohlen, das aus folgenden Gründen sinnvoll erscheint:

- (1) Zur Prüfung, ob für eine gewünschte Entnahme durch Kommunen ausreichende Flächenmengen im Pool befindlich sind.
- (2) Durch diese Kontrolle ist es darüber hinaus möglich, bei Unterschreitung einer gewissen Restmenge erforderliche Schritte einzuleiten, die beispielsweise in eine Auffüllung der Flächenmenge des Pools oder in einen restriktiveren Umgang mit den verbliebenen Flächenmengen münden können.
- (3) Da die Entnahme von Flächenmengen aus dem virtuellen Gewerbeflächenpool an zuvor zu vereinbarende Qualitätskriterien gekoppelt wird, ist deren Prüfung vor der Ausbuchung vorzunehmen.
- (4) Bei fortlaufender Erhebung der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven in zweijährigem Turnus ist gemäß GEP 99, Erläuterung zu Ziel 2, Kapitel „Regionale Siedlungsstruktur“ „bei der Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen im Rahmen des Anpassungsverfahrens gemäß § 32 LPlG kein Bedarfsnachweis erforderlich“.

Die Bezirksplanungsbehörde ist bereits gegenwärtig für ein Regionalmonitoring verantwortlich. Dieses Instrument baut auf einem regionalen Baulandmonitoring auf, in

¹ „Vorhandene Siedlungsstruktur“ wird hier verstanden als der im Sinne des § 34 BauGB „im Zusammenhang gebaute Ortsteil“.

² Ausnahme: das Vorhaben grenzt unmittelbar an einen bereits beschlossenen, aber noch nicht verwirklichten Bebauungsplan an, dessen äußere Grenze nach Umsetzung der planungsrechtlich zulässigen Vorhaben den neuen Ortsrand darstellt.

dessen Rahmen u. a. Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven im zweijährigen Turnus ermittelt werden, und wird durch eine Bewertung der regionalen Entwicklung vor dem Hintergrund der gesetzten Ziele (Soll-Ist-Vergleich) ergänzt. Zudem ist die Bezirksplanungsbehörde aufgrund ihrer hoheitlichen Funktion dafür zuständig zu entscheiden, ob eine Abbuchung aus dem Flächenkonto den zu erfüllenden Qualitätskriterien entspricht. Mithin kommt nur die Bezirksplanungsbehörde als Monitoringinstanz in Betracht.

Der wesentliche Konfliktschwerpunkt, der sich aus der beabsichtigten Planänderung ergibt und der auf Ebene der Regionalplanung beurteilt werden kann, ist der Flächenverbrauch, da die Flächenmenge, die für eine gewerbliche Entwicklung künftig zur Verfügung stehen soll, im Regionalplan abschließend festgelegt werden soll. Zusätzliche Auswirkungen auf die anderen Schutzgüter sind über den Restriktionsraum ausgeschlossen. Die Grundannahme hinsichtlich des Flächenverbrauchs lautet, dass über eine nachfrageorientierte Flächenentwicklung bei Abstimmung auf eine mengenmäßig gleich bleibende Kulisse diese Flächen effizienter genutzt werden dürften und somit die Größenordnung langfristig ungenutzt bleibender Flächen, die offenbar nicht marktgängig sind, in neuen Bebauungsplänen erheblich geringer ausfallen wird.

Für die Überwachung der kumulativen bzw. standortübergreifenden Auswirkungen „Flächenverbrauch“ wird daher auf „historische Referenzwerte“ abgestellt. Dieses Vorgehen wird in der wissenschaftlichen Literatur ausdrücklich begrüßt: „Insbesondere für die Problematik der Flächeninanspruchnahme sollten diese Daten (des Monitorings) genutzt werden, indem bei der Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen nicht der aktuelle Umweltzustand einer Region als Maßstab für die Einschätzung der Erheblichkeit der durch den Plan hervorgerufenen Beeinträchtigungen genommen wird, sondern auch die durch frühere Eingriffe verursachten Vorbelastungen berücksichtigt werden. Das Zugrundelegen eines solchen ‚historischen Referenzwertes‘ ermöglicht die Erfassung der für den Flächenverbrauch bedeutsamen kumulativen Wirkungen“ (Bovet 2007: 163, ähnlich auch Siedentop 2005: 25). Dieser konkrete Referenzwert bzw. Indikator versetzt die Behörde überhaupt erst in die Lage, die Auswirkungen auf die Umwelt bei Durchführung der Planung zu überwachen und zu beurteilen, ob unvorhergesehene Auswirkungen (im Sinne von Prognoseunsicherheiten) auftreten (Bunge 2005: 127).

Gegenwärtig sind – basierend auf einer Auswertung der vorliegenden Bebauungspläne der Kommunen im Kreis Kleve – nur 55,5 % der Gesamtfläche der B-Pläne mit gewerblich-industrieller Zweckbestimmung auch für diese Zwecke nutzbar. Betrachtet man die Reserveflächen innerhalb der B-Pläne, so ist festzustellen, dass im Durchschnitt rund 50 % der Bebauungsfläche noch als Reserven bereit steht. Damit sind die angenommenen Ineffizienzen belegt.

Zur Überwachung der Umweltauswirkungen der beabsichtigten Planänderung dienen vier Indikatoren:

- Indikator A: Entwicklung des Ausnutzungs- und Belegungsgrads der Bebauungspläne mit gewerblich-industrieller Zweckbestimmung gegenüber dem historischen Referenzwert A (55,5 % Bruttobaufläche, 50 % Reserveflächen)
- Indikator B: Entwicklung der jährlichen Flächenneuanspruchnahme für gewerblich-industrielle Nutzungen im Kreis Kleve im Verhältnis zum historischen Referenzwert B (30 ha) sowie der aktuellen Entwicklung in anderen Teilräumen des Regierungsbezirks

- Indikator C: Entwicklung der Gesamtmenge an „Kategorie-3-Flächen“ und „Kategorie-4-Flächen“ gegenüber dem historischen Referenzwert C von 29,03 ha bzw. 177,19 ha
- Indikator D: Entwicklung des Restriktionsraums, auf den im Umweltbericht als Vermeidungsmaßnahme abgestellt worden ist. Dieser umfasst zurzeit 68 % des Kreisgebiets.

Mithin dient das Monitoring an dieser Stelle der Überwachung einer prognostizierten positiven Änderung gegenüber der Status-quo-Planung sowie der Umsetzung der Vermeidungsmaßnahmen und damit einer Erfolgskontrolle, die es erlaubt, die Effektivität des neuen Steuerungsmodells einzuschätzen und ggf. über Optimierungsmöglichkeiten nachzudenken (vgl. auch Bunge 2005: 126).

2.3 Umsetzung des Modells im Regionalplan Düsseldorf

Zunächst gilt es zu klären, welche rechtlichen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung zu stellen sind. In seinem „Centro-Urteil“ (Oberverwaltungsgericht Münster vom 06.06.2005. Aktenzeichen: 10 D 145/04.NE. Erwägungsgründe 86 ff.) hat das OVG Münster klargestellt, dass sich aus der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 2 ROG Folgendes ergibt:

- Ziele sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren Festlegungen,
- die vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogen sind und
- in Form von textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raumes vorgenommen werden.
- Einer weiteren Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.
- Von der einzelnen Zielaussage verlange der Grundsatz der Rechtsklarheit eine Formulierung, die dem Verbindlichkeitsanspruch gerecht wird. Daher seien Ziele üblicherweise als zwingende Formulierungen im Sinne einer „Mussvorschrift“ auszugestalten.
- Im Falle von „Sollvorschriften“, die mit der Rechtsfolge „in der Regel verbindlich“ verbunden sind, ist es zwingend, dass Regel- wie Ausnahmefall räumlich und sachlich bestimmt oder jedenfalls bestimmbar sind, um verbindliche Regeln im Sinne einer Zielbindung zu enthalten.

Angesichts dieser hohen Hürden erscheint es zweifelhaft, ob es gelingen kann, dem Gebot der räumlichen Bestimmbarkeit und Letzt abwägung alleine in einer Zielformulierung Genüge zu tun, die sich auf eine virtuelle Menge bezieht. Demzufolge sind konkretisierende Regelungen erforderlich.

Ein neues Ziel der Raumordnung, mit dem das bestehende Ziel 1.3 GEP 99 Düsseldorf umformuliert werden würde, könnte unter diesen Umständen lauten:

- (1) Wird auf der Basis eines landesplanerischen Vertrages festgelegt, dass in einem regionalen Teilraum die Inanspruchnahme von Flächen für gewerbliche und industrielle Nutzungen eine bestimmte ha-Zahl nicht überschreiten darf, so kann die zeichnerische Darstellung bisher nicht genutzter GIB-Bereiche zugunsten eines Flächenkontos aufgehoben werden, das die Städte und Gemeinden dieses Teilraums

nutzen können, um gewerbliche und industrielle Nutzungen bauleitplanerisch zu entwickeln.

Diesem Ziel folgt dann für jeden Teilraum eine konkrete Aussage, die funktional der bisherigen zeichnerischen Darstellung der GIB-Bereiche entspricht und in diesem Fall lauten würde: Für die Gemeinden des Landkreises Kleve steht für gewerblich-industrielle Nutzungen ein Flächenpool von 128 ha zur Verfügung. Auf diesen Flächen sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.

- (2) Jede Inanspruchnahme des Kontos ist bei der Regionalplanung anzuzeigen, die über Ein- wie Abbuchungen Buch führt.
- (3) Bei Abbuchungen aus dem Flächenkonto erfolgt eine Regionalplanänderung im Parallelverfahren zur gemeindlichen Bauleitplanung für raumbedeutsame Planungen über 10 ha. Dabei wird die gemeindliche Planung keiner Bedarfsprüfung unterzogen, sondern es wird lediglich auf folgende Qualitätskriterien abgestellt, die die gemeindliche Planung zu erfüllen hat:
 - In der Regel Nachweis eines tatsächlichen Interesses zur Nutzung auf geeignete Weise, es sei denn, dass in der abbuchungswilligen Gemeinde keine baureifen, aktivierbaren Flächenreserven mehr bestehen.
 - Die Menge soll prioritär für die Wiedernutzung von innerstädtischen Brachen oder die Weiterentwicklung und Abrundung von Stadtteilen bzw. bestehenden Gewerbegebieten genutzt werden. Naturräumlich bzw. topographisch vorgegebene Siedlungsbegrenzungen sind dabei zu beachten. Eine leistungsfähige Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz ist zu gewährleisten.
- (4) Die Auswirkungen dieser Regelung, insbesondere auf den Flächenverbrauch und die Arbeitsplatzentwicklung, werden durch die Bezirksplanungsbehörde im Rahmen eines Monitorings überprüft.

Mit diesen Klauseln wird sichergestellt, dass der Schutz des allgemeinen Freiraums angemessen berücksichtigt wird, und es können Bedenken ausgeräumt werden, einzelne Kommunen würden eine Vorratswirtschaft anstreben. Zudem wird gleichzeitig die effiziente Nutzung der Flächen gewährleistet. Mit der parallelen Änderung des Regionalplans wird zudem die Lesbarkeit und Rechtsklarheit des Plans sichergestellt. Da die bisher entscheidende Hürde, nämlich einen existenten Bedarf nachweisen zu müssen, entfällt, ist trotz dieses Änderungserfordernisses nach Auffassung aller Beteiligten ein erheblicher Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt zu erwarten.

Die aufgehobenen, bisher zeichnerisch dargestellten GIB-Bereiche sollten in einer Erläuterungskarte neu dargestellt werden. Ihnen kommt mithin künftig die Qualität eines „sonstigen Erfordernisses der Raumordnung“ zu. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass sich Fachplanungen, die nach Aufhebung der GIB-Darstellung u. U. wieder Zugriff auf die Fläche besitzen, mit den raumordnerischen Erfordernissen auseinandersetzen müssen.

2.4 Zielkonkretisierender landesplanerischer Vertrag

Da bei landesplanerischen Verträgen in der Regel Vereinbarungen über raumplanerische Sachverhalte beschlossen werden, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge. Sie dienen dem Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Landesplanerische Verträge können sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche Verträge sein. Dies hängt von den Vertragsparteien, ihrem

rechtlichen Verhältnis zueinander und den Regelungsinhalten im Einzelfall ab (Greiving 2003).

Beim landesplanerischen Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54 ff. VwVfG zu beachten. Der Vertrag als solcher gilt nur *inter pares*. Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Dies gilt insbesondere für die Konkretisierung bzw. den Vollzug von Planungsinhalten. Genau diese Zielsetzung wird mit dem hier vorgestellten Vorschlag aus einer Kombination von regionalplanerischer Festlegung und vertraglicher Regelung verfolgt. Dabei bezieht sich die Bindungswirkung des Vertrages nicht auf § 4 ROG (Bindung an Ziele der Raumordnung), sondern auf die vertraglichen Regelungen, wie etwa Handlungs- und Erfüllungspflichten der Beteiligten, an deren Nichteinhaltung bestimmte Sanktionen geknüpft werden können (Spannowski 1999, 2000).

Im Bereich der Umsetzung bereits fixierter raumordnerischer Ziele können landesplanerische Verträge für eine vorhabenbezogene Konkretisierung dieser Zielvorstellungen sorgen und damit die Landes- bzw. Regionalplanung in den Umsetzungsprozess abstrakter raumordnerischer Zielvorstellungen einbeziehen. Bei zielkonkretisierenden Vereinbarungen liegt ein koordinationsrechtlicher Vertrag vor, da das Druckmittel einer alternativen einseitigen Regelung fehlt (Grotefels, Lorenz 2001: 329). Ein planerisetzender Vertrag, das heißt Vertragsinhalte mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung zu versehen, ist allerdings nicht denkbar, da materielle Rechtsnormen nicht durch Verträge ersetzt werden können (Stürer 2000: 22).

Ein Regionalratsbeschluss über das o. g. neue Ziel der Raumordnung kommt dennoch nur in Betracht, wenn zuvor eine vertragliche Einigung erzielt worden ist. Der landesplanerische Vertrag hat zu folgenden Aspekten Regelungen zu treffen:

- Vertragspartner: Regionalplanung, kreisangehörige Gemeinden. Zur Erhöhung der politischen Bindungswirkung sollte der Vertrag vom Regionalrat zustimmend zur Kenntnis genommen und damit quasi „zertifiziert“ werden.
- Vertragsgegenstand: flexible Ermöglichung und Beschleunigung konkreter Ansiedlungsvorhaben für gewerbliche und industrielle Nutzungen auf der Basis neu aufzustellender bzw. zu ändernder Bauleitpläne unter Beachtung landesplanerischer Ziele, unter strikter Einhaltung der für den Teilraum LK Kleve festgelegten Obergrenze für derartige Ausweisungen von (in diesem Fall 128 ha) sowie Qualitätskriterien und der Ein- und Ausbuchtungsregeln, die im Vertrag zu operationalisieren sind.
- Es besteht die gemeinsame Überzeugung der Vertrag schließenden Gemeinden, dass die mit diesem Vertrag erreichte Flexibilisierung und Beschleunigung gewerblicher und industrieller Ansiedlungsvorhaben allen kreisangehörigen Gemeinden Vorteile bietet, die etwaige aus der gesetzten Flächenobergrenze resultierende Ansiedlungshemmnisse für die davon betroffenen Gemeinden ausgeglichen erscheinen lassen, sodass sich diese nicht auf die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes berufen können. Damit wird klargestellt, dass alle beteiligten Gemeinden auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen verzichten.
- Jede einzelne Fläche ist zu benennen und ihrer Aufnahme in den Pool ist zuzustimmen, womit sich auch die zur Verfügung stehende Menge quantitativ festlegen lässt.

Aus dem Vertrag ergeben sich abwägungsrelevante sonstige landesplanerische Erfordernisse. Der Vertrag ist zudem eine verfahrensmäßige Schwelle, die andere Teilräume

überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollen. Dabei ist klarzustellen, dass Vertragspartner neben den beteiligten Städten und Gemeinden auch die Bezirksplanungsbehörde ist, schon um sicherzustellen, dass sich nicht ggf. nur zwei oder drei Gemeinden zum Teilraum erklären, sondern dass die Anwendung nur in Teilräumen erfolgt, die aus regionalplanerischer Sicht dafür geeignet sind. Zudem wird mit dem Vertrag letztendlich dem Bestimmtheitsanforderung Genüge getan.

2.5 Resümee

Das bisherige Instrumentarium ist nach überstimmender Auffassung der kommunalen Akteure wie auch der Regionalplanung selber nicht in der Lage, den ansiedlungswilligen Unternehmen in ausreichend kurzer Zeit Bauland zur Verfügung zu stellen, da dort, wo die Nachfrage besteht, nicht immer auch noch Flächenreserven zur Verfügung stehen.

Durch das Modellvorhaben wird eine Flexibilisierung des Gewerbeflächenangebots erreicht, ohne dabei die Menge der durch die Regionalplanung zugewiesenen Bereiche für eine gewerblich-industrielle Nutzung zu erhöhen. Dadurch, dass sich fortan das Gewerbeflächenangebot flexibel an den Unternehmenswünschen orientiert, ist mit einer effizienteren Nutzung dieser Menge zu rechnen. Es ist demnach zukünftig nicht mehr so, dass Gewerbeflächen ausgewiesen werden und in Folge einer zu geringen Nachfrage an dieser Stelle ganz oder teilweise ungenutzt bleiben und die für die Erschließung eingesetzten öffentlichen Mittel ineffizient genutzt werden. Vielmehr werden die Gewerbeflächen nur dort entstehen, wo sie auch tatsächlich nachgefragt werden. Dies führt zu einem effizienteren Aufbrauchen der verfügbaren Flächenmenge in der Region und entspricht somit den gegebenen Zielen der Raumordnung, die auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme abstellen.

Für die Regionalplanung stellen sich bei Implementierung dieses Modells neue Aufgaben: statt die Gewerbeflächen weiterhin allokativ festzulegen, werden eine Moderationsfunktion regionaler Diskursprozesse sowie das Management des Flächenpools und das Monitoring seiner Auswirkungen erforderlich. Weiterhin zu prüfen sind zudem die Bedarfe für den Fall einer Auffüllung des Flächenpools.

Resümierend kann also davon ausgegangen werden, dass das hier vorgestellte Modell eines virtuellen Gewerbeflächenpools in der Lage ist, das bestehende Baulandparadoxon aufzulösen und gleichzeitig einen Beitrag zum Flächensparen zu leisten. Dabei besitzt es hohe Umsetzungschancen – auch in andern Teilräumen Nordrhein-Westfalens –, da die Ergebnisse seitens der relevanten Ministerien für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (zuständig für Landesplanung), Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie Bauen und Verkehr am 13.02.2008 mit einhellig positivem Echo vorgestellt worden sind. Das für Regionalplanung zuständige Beschlussgremium, der Regionalrat Düsseldorf, hat das Modell am 02.04.2008 zustimmend zur Kenntnis genommen und die Konferenz des Landrates und der Bürgermeister im Kreis Kleve hat am 09.04.2008 einmütig die Einleitung der noch anstehenden Umsetzungsschritte beschlossen, die zurzeit vorgenommen werden, indem alle einzubuchenden Flächen präzise benannt und der landesplanerische Vertrag vorbereitet wird. Damit besteht die bemerkenswerte Situation, dass nicht nur alle 16 Kommunen im Modellraum einen interkommunalen Konsens erzielt haben, sondern auch die relevanten Akteure auf regionaler und Landesebene von dem Ansatz überzeugt sind. Wesentliche Schritte sind der Abschluss des erwähnten landesplanerischen Vertrages und im Nachgang dann der Regionalratsbeschluss, der die Implementierung des Konzepts für die Pilotregion Kreis Kleve ermöglichen wird.

Gleichwohl bleibt als gravierendes Problem der Umgang mit den „Kategorie-4-Flächen“ bestehen, die sich bereits im kommunalen Besitz befinden bzw. für die bereits Erschließungsaufwendungen getätigt worden sind. Der mit dem Modell ebenfalls beabsichtigte Freiraumschutz und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wären jedenfalls weitaus wirkungsvoller sichergestellt, wenn es gelingt, auch diese Flächenreserven zu aktivieren. Einen möglichen Weg in diese Richtung will das im folgenden Kapitel 3 vorgestellte Gewerbeflächenpoolmodell aufzeigen.

3 Nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement im Rahmen interkommunaler Kooperation am Beispiel des Städternetzes Balve-Hemer-Iserlohn-Menden

3.1 Das Instrument des Gewerbeflächenpools zur gemeinsamen Vermarktung bestehender Gewerbeflächen

Gewerbeflächenpools sind ein vergleichsweise junges Instrument des Flächenmanagements. In einem regionalen Gewerbeflächenpool werden die Gewerbeflächen mehrerer Kommunen zusammengefasst, entwickelt und vermarktet. Das Ziel dieses Instrumentes ist die Reduzierung der Standortkonkurrenz und die Verbesserung des Gewerbeflächenangebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht ohne den Zwang zur Neuausweisung von Flächen. Kommunen, deren Möglichkeit zur Siedlungsflächenentwicklung eingeschränkt ist, können sich durch die Teilnahme an regionalen Gewerbeflächenpools am wirtschaftlichen Erfolg beteiligen, ohne dass dafür Flächen im eigenen Hoheitsgebiet liegen müssen. Die Idee der Zusammenlegung von Gewerbeflächen umfasst dabei auch die Einbringung von Verfügungsrechten (Greiving, Neumayer, Sondermann 2004: 371).

Durch die Zusammenfassung der Poolflächen und die gemeinsame Vermarktung können die beteiligten Kommunen ein breiteres Angebot an Gewerbeflächen für unterschiedliche Belange der Nachfrage vorweisen, sodass die Attraktivität des (regionalen) Wirtschaftsstandorts erhöht wird. Um ein ähnlich breites Angebot vorzuhalten, wären einzelne Kommunen gezwungen, über ihren Bedarf hinaus Bauland auszuweisen, was dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs entgegensteht. Gerade Kommunen in schwieriger topografischer Lage könnten sogar gezwungen sein, neue Gewerbeflächen in ökologisch sensiblen Gebieten auszuweisen, um in der Konkurrenz der Standorte bestehen zu können. Dies kann durch eine Teilnahme an einem regionalen Gewerbeflächenpool vermieden werden.

Wichtigste Akteure dieses Instruments sind die Grundstückseigentümer, die Flächen für einen regionalen Gewerbeflächenpool zur Verfügung stellen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um die beteiligten Kommunen; soweit die Ausgestaltung des Instruments eine Einbeziehung der Flächen Privater vorsieht, auch die Privatpersonen. Der Pool wird von einer zentralen Stelle verwaltet und vermarktet.

Im Unterschied zu anderen Modellen, wie handelbaren Flächenzertifikaten oder virtuellen Gewerbeflächenpools, umfasst das hier vorgestellte Gewerbeflächenpoolmodell nicht die Flächenausweisungsrechte. Der Fokus liegt vielmehr auf den dinglichen Verfügungsrechten, also realen Flächen, die zwar räumlich nicht zusammengefasst sind, aber dennoch gemeinsam verwaltet und vermarktet werden. Damit ist es mit diesem Instrument möglich, Brachflächen gezielt mit aufzunehmen.

Die Einführung eines regionalen Gewerbeflächenpools ist innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens möglich, so dass keine Änderungen von Bundes- oder Landesrecht vorzunehmen sind. Es gilt lediglich, auf privatrechtlicher Ebene (GmbH) oder über das

GkG (Zweckverband) einen Träger der dinglichen Verfügungsrechte an den Poolflächen zu bestimmen.

Erfahrungen mit regionalen Gewerbeflächenpools wurden bereits in Baden-Württemberg gesammelt, wo der Regionalverband Neckar-Alb dieses Instrument seit 1995 im Zuge des Regionalplans Neckar-Alb zum Abbau interkommunaler Konkurrenz vorsieht. Weiterhin soll es Gemeinden in schwieriger topografischer Lage ermöglicht werden, vom Erfolg des Gewerbeflächenpools zu profitieren, indem sie anstatt eigener Flächen eine finanzielle Einlage in den Pool einbringen. Nachdem der Rahmen für einen regionalen Gewerbeflächenpool gesteckt wurde, soll ein Zweckverband zur Umsetzung des Vorhabens gegründet werden (Regionalverband Neckar-Alb 2004; Gust 2005).

3.2 Integrierter Projektansatz GEMRIK

Bei dem Projektansatz „GEMRIK“ handelt es sich um eine Trias, bestehend aus einem Gewerbeflächenkataster, einer interkommunal abgestimmten Gewerbeflächenbewertung sowie dem Gewerbeflächenpool.

Ein hoher Praxisbezug, einhergehend mit der Anforderung, die Umsetzbarkeit der Projektergebnisse im Fokus zu behalten, ist hier besonders bedeutsam. Dies erfordert einen breiten, diskursorientierten Ansatz. Neben den kooperierenden Kommunen des Städtensetzes, die sich entschlossen haben, ihre Gewerbeflächen in einem Pool gemeinsam zu vermarkten, sind noch weitere Projektpartner in den Prozess involviert: Vertreter des Märkischen Kreises, der Bezirksregierung Arnsberg (Regionalplanung), der IHK, des zuständigen Landesministeriums (MWME, NRW), der Naturschutzverbände (Märkischer Kreis) und des ILS NRW. Aufgrund dieses großen Akteursrahmens wurde ein Arbeitskreis eingerichtet, um dem hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarf zu entsprechen. Nichtsdestotrotz, so haben die Erfahrungen des ersten Projektjahres gezeigt, kann sich die Herbeiführung eines Konsenses mitunter schwierig gestalten, weil unterschiedliche planungspolitische Präferenzen zu berücksichtigen sind.

Gewerbeflächenkataster

Das Gewerbeflächenkataster beinhaltet auf der Maßstabsebene von Grundstücken alle über 8.700 gewerblich-industriell genutzten und dazu vorgesehenen Flächen der vier Kommunen. Dem Kataster liegt ein Kriterienkatalog zugrunde, der einerseits wertbeeinflussende Attribute wie Flächengröße, baurechtliche Ausnutzbarkeit und Altlastenverdacht aufnimmt, andererseits auch Restriktionen aufgrund ökologischer und weiterer stadt- und regionalplanerischer Belange, wie etwa der Lage in Wasserschutzgebieten oder der Beeinträchtigung von geschützten Teilen von Natur und Landschaft, dokumentiert. Das Gewerbeflächenkataster umfasst die Eigenschaften eines Standortinformations- und Monitoringsystems sowie die Eigenschaften eines Brachflächen- und Baulückenkatasters. Es dient einem doppelten Zweck: (1) als Vermarktungstool für den späteren Gewerbeflächenpool und (2) als Informationsgrundlage für die angestrebten Flächenbewertungen. Für den letzteren Zweck wurden aus dem Kriterienkatalog des Gewerbeflächenkatasters solche Kriterien ausgewählt, die als Indikatoren die Zieldimensionen der Flächenbewertung abbilden. Folglich handelt es sich bei den Bewertungskriterien um eine Teilmenge der Gesamtheit von „allgemeinen“ Kriterien des Katasters. Die Beziehungen zu den anderen Bausteinen bestehen in einer Bereitstellung ausgewählter Bewertungskriterien und natürlich der dazugehörigen auswertbaren Attribute für die Gewerbeflächenbewertung.

Tab. 1: Erhebungsübersicht der Flächen des Gewerbekatasters

Im Bestand:	
Alle Bestandsflächen: Gewerbegebiete (GE) Industriegebiete (GI) Sondergebiete (SO) Gewerblich-industrielle Nutzung in §§ 34/35 Gebieten	Darüber hinaus selektiv: Mischgebiete (MI) Kerngebiete (MK) Wohngebiete (WA) Großflächiger Einzelhandel (> 700m ² Verkaufsfläche) Gewerbliche Einzelstandorte mit einer Flächengröße > 2500m ²
An Flächenreserven:	
Flächenreserven des Regionalplans (GEP) und in Flächennutzungsplänen (FNP) Flächenreserven in Bebauungsplänen (B-Plänen) Brachflächen in B-Plänen und in §§ 34/35-Bereichen Betriebliche Reserveflächen	

Die Erhebung der in Frage kommenden Flächen erfolgte in drei Schritten. Zuerst fand eine Groberfassung der Gebiete auf der Flächennutzungsplanebene statt, gefolgt von einer Betrachtung der planungs- und baurechtlichen Situation anhand der Bebauungspläne. Letztlich wurden die Flächen auf Flurstücksebene, anhand eines mit allen Akteuren abgestimmten Kriterienkataloges, detailliert untersucht. Im Ergebnis wurde den Grundstücken je Kriterium ein jeweiliges Attribut zugeordnet, sodass nun ein umfassender qualitativer und quantitativer Überblick über das Gewerbeflächenangebot der Region vorliegt. Der Katalog enthält neben allgemeinen Kriterien, wie Flurstücknummer, Größe in m² usw., vor allem Informationen zur ökonomischen, ökologischen und rechtlichen Eignung der Fläche hinsichtlich einer Aufnahme in den Pool. Die Richtlinien der Aufnahmevoraussetzungen für den Flächenpool werden von den Gemeinden gemeinsam beschlossen.

Gewerbeflächenbewertung

Die Gewerbeflächenbewertung bedient sich der Datengrundlage des Gewerbeflächenkatasters, um die dort enthaltenen Grundstücke entsprechend ihrer Eignung in drei Kategorien zu unterscheiden: Umnutzungs-, Bestandssicherungs- und Entwicklungsflächen. Damit werden Hinweise auf den weiteren städtebaulichen Umgang mit den Flächen gegeben. Für die Umnutzungsflächen bietet sich ein Austausch mit zur Verfügung stehenden Reserveflächen an, d. h. ungünstige Standorte sollen aufgegeben werden, um besser geeigneten Reservestandorten den Vorzug in der Entwicklung zu geben. Dabei ist allerdings zu prüfen, ob die planerisch gesicherten Reserveflächen im Sinne der Flächenbewertung „richtig“ allokiert sind und nicht ebenfalls an „überholten“ Standorten vom Rang der Bestandssicherungsflächen oder gar Umnutzungsflächen liegen. Als Zwischenprodukt auf dem Weg zur Bildung des Gewerbeflächenpools erzeugt die Bewertung unter erneuter Abfrage der Datengrundlage des Katasters den „Vorpool“. Die Abfrage des Katasters dient ferner der Ausfilterung bereits in Nutzung befindlicher Flächen, die für eine Einbuchung in den Gewerbeflächenpool ausscheiden.

Auf dem Weg vom Gewerbeflächenkataster zum Gewerbeflächenpool sind zwei Flächenbewertungen vorgesehen. Bei der ersten handelt es sich um eine Restriktionsanalyse, die Flächen ausfiltert, auf denen sinnvollerweise ein Rückbau oder eine Umnutzung erfolgen sollte (beispielsweise Flächen in unmittelbarer Nähe zu Schutzgebieten, Flächen im Bereich von Überschwemmungsgebieten) und die nicht Bestandteil des Pools sein sollen.

Generell stellt sich eine solche Grundstücksbewertung problematisch dar, weshalb beim „GEMRIK“ die Methode der Nutzwertanalyse angewandt wurde, um die Gewerbeflächen nach ihren wirtschaftlichen und entwicklungsstrategischen sowie rechtlichen und ökologischen Kriterien bewerten und den Zielen der Beteiligten, einem sparsamen Umgang mit Flächen und zugleich der Bereitstellung marktgängiger Gewerbeflächen in ausreichender Quantität und Qualität, gerecht werden zu können. Ein zwischen allen Projektbeteiligten abgestimmter Katalog der Kriterien, die im Gewerbeflächenkataster als Attribute enthalten sind, bildet hierbei die Grundlage. Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der Nutzwertanalyse ist die Ermittlung und Aggregation der Interessen bzw. der „Nutzen“, die die involvierten Akteure den einzelnen Kriterien beimessen. Aufgrund des erwähnten großen Akteursrahmens wurde die Gewichtung der im Folgenden dargestellten Bewertungskriterien in einem drei Runden umfassenden Delphi-Prozess vorgenommen.

Das Gewerbeflächenkataster beinhaltet sämtliche gemessenen Werte, die laut Kriterienkatalog erhoben werden sollten. Je nach Beschaffenheit der gesammelten Daten lassen sich nun „Zielfunktionen“ bilden. So würde sich beispielsweise für das Kriterium „Entfernung Autobahn“ eine lineare Zielfunktion zwischen dem höchsten und geringsten Wert anbieten. Demnach würde die Fläche mit der geringsten Entfernung zur Autobahn den Maximalwert (z. B. 100) darstellen. Die andere Komponente stellt die durch die Delphi-Runden ermittelten Nutzenfunktionen der Akteure dar, die ausdrücken, welche Bedeutung die Kriterien hinsichtlich einer Eignung zum nachhaltigen Gewerbeort aufweisen. Durch die Zusammenführung der beiden Funktionen wird der Gesamtnutzen ermittelt. Durch dieses Vorgehen wird man in die Lage versetzt, die (hinsichtlich der Projektziele) optimalen Gewerbebestände in der Region zu finden, die Flächen untereinander einem „Ranking“ zu unterziehen. Trotzdem steht man dem Ziel des Flächensparens nicht im Wege, da die Kommunen nicht gezwungen sind, aufgrund von interkommunalen Konkurrenzsituationen Gewerbeflächen weit über dem aktuellen Bedarf, eventuell noch an ökologisch brisanten Bereichen auszuweisen, wie sie es ohne Gewerbeflächenpool eventuell täten, aus der Angst heraus, zukünftige Entwicklungspotenziale zu verspielen. Vielmehr erfolgt die Ausweisung auf Grundlage eines abgestimmten Entwicklungskonzepts und die gemeinsame Vermarktung im Rahmen eines Gewerbeflächenpools.

Aus den in Abbildung 4 genannten Werten für die drei Zieldimensionen

- Wirtschafts- und entwicklungsstrategische Kriterien (insg. 49 Pkt.)
- Baurechtliche Kriterien (insg. 23 Pkt.)
- Umweltkriterien (insg. 28 Pkt.)

ergaben sich die erforderlichen Informationen, um die Gesamtnutzwerte für die jeweiligen Flächen zu errechnen.

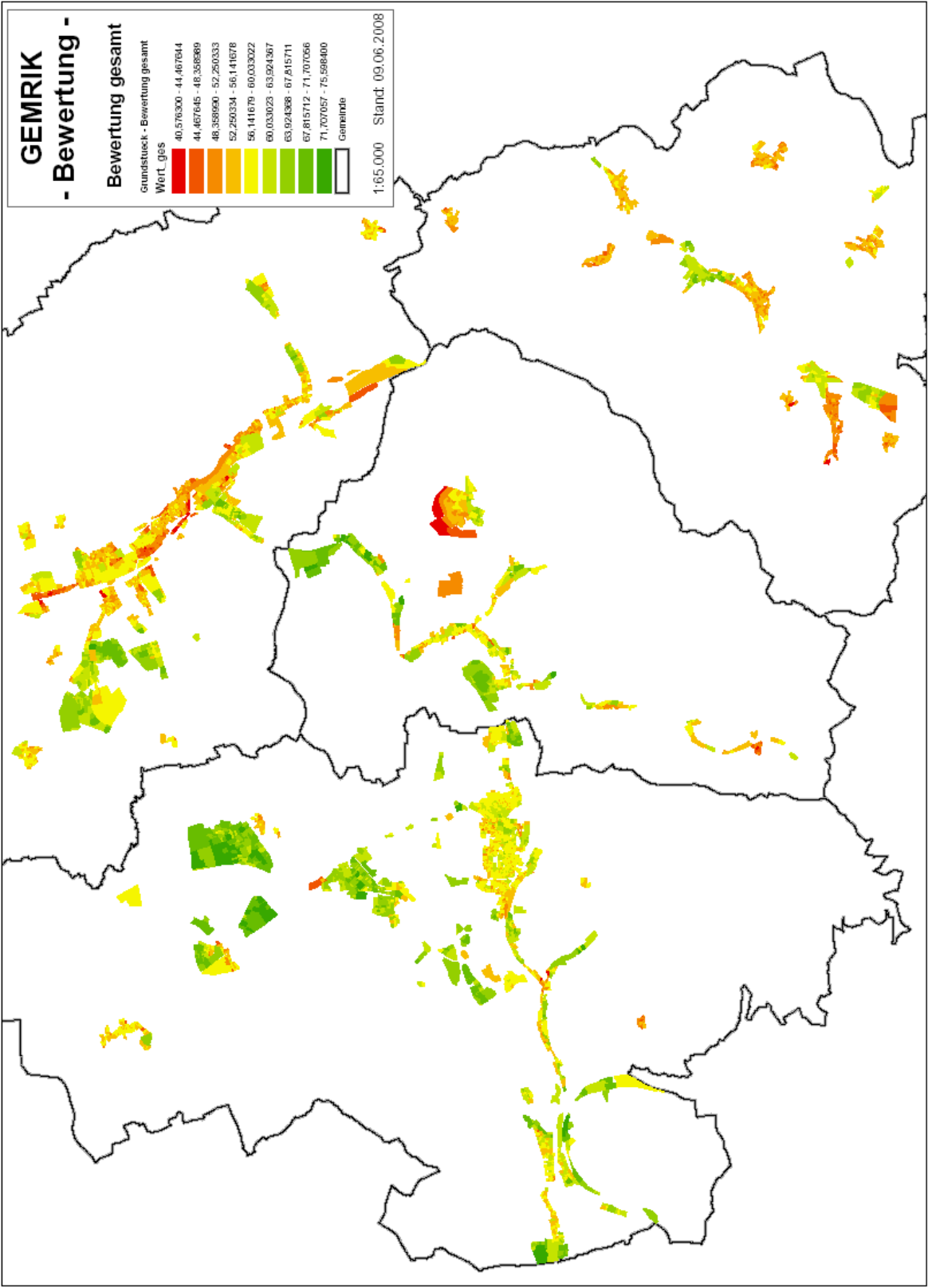
Abbildung 5 zeigt dann die auf diese Weise entstandenen Flächenbewertungen für die vier Kommunen Balve, Hemer, Iserlohn und Menden räumlich.

Abb. 4: Bewertungskriterien und ihre Gewichtung

Optimaler Gewerbestandort																																																																																															
<table> <tr> <td>Wirtschaftliche u. entwicklungsstrategische Kriterien</td><td></td><td>49</td></tr> </table>	Wirtschaftliche u. entwicklungsstrategische Kriterien		49	<table> <tr> <td>Baurechtliche Kriterien</td><td></td><td>23</td></tr> </table>	Baurechtliche Kriterien		23	<table> <tr> <td>Umweltkriterien</td><td></td><td>28</td></tr> </table>	Umweltkriterien		28																																																																																				
Wirtschaftliche u. entwicklungsstrategische Kriterien		49																																																																																													
Baurechtliche Kriterien		23																																																																																													
Umweltkriterien		28																																																																																													
<table> <tr> <td>Marktgängigkeit</td><td></td><td>23</td></tr> <tr> <td>Flächengröße</td><td>0,32</td><td></td></tr> <tr> <td>Grundstückszuschnitt</td><td>0,18</td><td></td></tr> <tr> <td>Erweiterbarkeit der Fläche</td><td>0,21</td><td></td></tr> <tr> <td>Bodenrichtwert</td><td>0,12</td><td></td></tr> <tr> <td>Ausgleichsauflagen</td><td>0,17</td><td></td></tr> </table>	Marktgängigkeit		23	Flächengröße	0,32		Grundstückszuschnitt	0,18		Erweiterbarkeit der Fläche	0,21		Bodenrichtwert	0,12		Ausgleichsauflagen	0,17		<table> <tr> <td>Art der baulichen Nutzung</td><td></td><td>10</td></tr> <tr> <td>Zulässigkeit gewerblich/industrieller Nutzungen</td><td>1</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Maß der baulichen Nutzung</td><td></td><td>7</td></tr> <tr> <td>Maß der baulichen Nutzung (GRZ, BMZ, Gebäudehöhe)</td><td>0,51</td><td></td></tr> <tr> <td>Überbaubare Grundstücksfläche</td><td>0,49</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Erschließung</td><td></td><td>7</td></tr> <tr> <td>Zustand der Erschließung</td><td>1</td><td></td></tr> </table>	Art der baulichen Nutzung		10	Zulässigkeit gewerblich/industrieller Nutzungen	1		Maß der baulichen Nutzung		7	Maß der baulichen Nutzung (GRZ, BMZ, Gebäudehöhe)	0,51		Überbaubare Grundstücksfläche	0,49		Erschließung		7	Zustand der Erschließung	1		<table> <tr> <td>Optimierungsgebot nach BauGB</td><td></td><td>7</td></tr> <tr> <td>Sparsamer Umgang mit Grund und Boden</td><td>0,77</td><td></td></tr> <tr> <td>Arbeitsplatzdichte</td><td>0,23</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Konflikt Schutzgut Mensch</td><td></td><td>7</td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines Landschaftsschutzgebietes</td><td>0,22</td><td></td></tr> <tr> <td>Distanz zur Wohnbebauung</td><td>0,78</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Konflikt Schutzgut Wasser</td><td></td><td>5</td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines Wasserschutzgebietes</td><td>0,39</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines Überschwemmungsgebietes</td><td>0,61</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Konflikt Schutzgut Boden</td><td></td><td>4</td></tr> <tr> <td>Neuinanspruchnahme bisher nicht überbauter Böden</td><td>0,58</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich schutzw. Böden</td><td>0,42</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Konflikt Schutzgüter Flora/Fauna</td><td></td><td>4</td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines schutzwürdigen Biotops</td><td>0,18</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich einer Biotopverbund-Fläche</td><td>0,18</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines Schutzgebietes (LB, ND)</td><td>0,22</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Bereich eines 62-Biotops</td><td>0,21</td><td></td></tr> <tr> <td>Lage im Radius einer Natura2000-Fläche</td><td>0,21</td><td></td></tr> </table>	Optimierungsgebot nach BauGB		7	Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	0,77		Arbeitsplatzdichte	0,23		Konflikt Schutzgut Mensch		7	Lage im Bereich eines Landschaftsschutzgebietes	0,22		Distanz zur Wohnbebauung	0,78		Konflikt Schutzgut Wasser		5	Lage im Bereich eines Wasserschutzgebietes	0,39		Lage im Bereich eines Überschwemmungsgebietes	0,61		Konflikt Schutzgut Boden		4	Neuinanspruchnahme bisher nicht überbauter Böden	0,58		Lage im Bereich schutzw. Böden	0,42		Konflikt Schutzgüter Flora/Fauna		4	Lage im Bereich eines schutzwürdigen Biotops	0,18		Lage im Bereich einer Biotopverbund-Fläche	0,18		Lage im Bereich eines Schutzgebietes (LB, ND)	0,22		Lage im Bereich eines 62-Biotops	0,21		Lage im Radius einer Natura2000-Fläche	0,21	
Marktgängigkeit		23																																																																																													
Flächengröße	0,32																																																																																														
Grundstückszuschnitt	0,18																																																																																														
Erweiterbarkeit der Fläche	0,21																																																																																														
Bodenrichtwert	0,12																																																																																														
Ausgleichsauflagen	0,17																																																																																														
Art der baulichen Nutzung		10																																																																																													
Zulässigkeit gewerblich/industrieller Nutzungen	1																																																																																														
Maß der baulichen Nutzung		7																																																																																													
Maß der baulichen Nutzung (GRZ, BMZ, Gebäudehöhe)	0,51																																																																																														
Überbaubare Grundstücksfläche	0,49																																																																																														
Erschließung		7																																																																																													
Zustand der Erschließung	1																																																																																														
Optimierungsgebot nach BauGB		7																																																																																													
Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	0,77																																																																																														
Arbeitsplatzdichte	0,23																																																																																														
Konflikt Schutzgut Mensch		7																																																																																													
Lage im Bereich eines Landschaftsschutzgebietes	0,22																																																																																														
Distanz zur Wohnbebauung	0,78																																																																																														
Konflikt Schutzgut Wasser		5																																																																																													
Lage im Bereich eines Wasserschutzgebietes	0,39																																																																																														
Lage im Bereich eines Überschwemmungsgebietes	0,61																																																																																														
Konflikt Schutzgut Boden		4																																																																																													
Neuinanspruchnahme bisher nicht überbauter Böden	0,58																																																																																														
Lage im Bereich schutzw. Böden	0,42																																																																																														
Konflikt Schutzgüter Flora/Fauna		4																																																																																													
Lage im Bereich eines schutzwürdigen Biotops	0,18																																																																																														
Lage im Bereich einer Biotopverbund-Fläche	0,18																																																																																														
Lage im Bereich eines Schutzgebietes (LB, ND)	0,22																																																																																														
Lage im Bereich eines 62-Biotops	0,21																																																																																														
Lage im Radius einer Natura2000-Fläche	0,21																																																																																														
<table> <tr> <td>Physische Einschränkungen der Nutzbarkeit</td><td></td><td>13</td></tr> <tr> <td>Altlastenverdacht</td><td>0,66</td><td></td></tr> <tr> <td>Baugrundneigung</td><td>0,34</td><td></td></tr> </table> <table> <tr> <td>Infrastrukturanbindung</td><td></td><td>13</td></tr> <tr> <td>Entfernung Autobahn</td><td>0,45</td><td></td></tr> <tr> <td>Entfernung Bundes-/Landesstraße</td><td>0,38</td><td></td></tr> <tr> <td>Telekommunikationsanschluss</td><td>0,17</td><td></td></tr> </table>	Physische Einschränkungen der Nutzbarkeit		13	Altlastenverdacht	0,66		Baugrundneigung	0,34		Infrastrukturanbindung		13	Entfernung Autobahn	0,45		Entfernung Bundes-/Landesstraße	0,38		Telekommunikationsanschluss	0,17																																																																											
Physische Einschränkungen der Nutzbarkeit		13																																																																																													
Altlastenverdacht	0,66																																																																																														
Baugrundneigung	0,34																																																																																														
Infrastrukturanbindung		13																																																																																													
Entfernung Autobahn	0,45																																																																																														
Entfernung Bundes-/Landesstraße	0,38																																																																																														
Telekommunikationsanschluss	0,17																																																																																														

Quelle: eigene Darstellung

Abb. 5: Ergebnisse der Flächenbewertung



Quelle: eigene Berechnungen

Um der Bedeutung der einzelnen Zieldimensionen Rechnung zu tragen, werden aber für die Einpoolung nur Flächen in Betracht gezogen, die in allen drei Dimensionen im oberen Drittel im Vergleich aller Flächen liegen.

Gewerbeflächenpool

In den Gewerbeflächenpool werden zum einen entwicklungsfähige Flächen eingebucht, da sich dieser langfristig durch die erzielten Verkaufserlöse selbstständig („revolvierend“) refinanzieren soll. Dabei können neben den Gewinnen aus den Erlösen und Steuereinnahmen auch die Entwicklung bzw. Einpoolung von geeigneten Brachflächen bzw. Altlastenverdachtsflächen genutzt werden. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich alle Flächen in gleicher Weise eignen bzw. alle Kommunen im gleichen Maße Fläche in den Pool transferieren, muss eine Methode gefunden werden, um die Nutzwerte in monetäre Geldeinheiten umzurechnen. Das Ergebnis wird dazu verwandt, einen akzeptablen, weil fairen Verteilungsschlüssel zu bilden, um die anfallenden Kosten und Einnahmen des Flächenpools unter den Kommunen aufzugliedern (vgl. auch Regionalverband Neckar-Alb 2004). Zur Vermeidung aufkeimender Verteilungskämpfe unter den Kommunen, die aus unklaren Grundstückswerten herrühren, dürfte der erzielte Konsens über die Flächenbewertung hilfreich sein. Für die Flächen des Vorpools ist die Entscheidung der Grundstückseigentümer über deren Einverständnis zur Veräußerung einzuholen. Fällt die Entscheidung positiv aus und sind auch die beteiligten Kommunen vor dem Hintergrund ihrer stadtplanerischen Entwicklungsvorstellungen mit einer gemeinsamen Vermarktung einverstanden, werden die Flächen zusammen mit den übrigen kommunalen Entwicklungsflächen aus dem Vorpool in den eigentlichen Gewerbeflächenpool eingebucht.

Darauf folgt die Inwertsetzung der Flächen. Dazu wird die 2. Flächenbewertung wiederum auf Grundlage der Bewertungskriterien des Gewerbeflächenkatasters vorgenommen mit dem Ziel, die Anteile der Kommunen an dem Pool zu ermitteln. Das Kataster bildet darüber hinaus das Vermarktungstool des Pools, in dem alle für den Investor relevanten Daten zusammenlaufen und aktuell gehalten werden.

Fazit

Das REFINA-Projekt GEMRIK ist noch nicht abgeschlossen. Bestand hat bisher primär das umfangreiche Gewerbeflächenkataster für die vier beteiligten Städte als wesentliche Informationsbasis sowie die Flächenbewertung für den möglichen späteren Pool. Dieses Kataster stellt bereits einen Wert an sich dar, da bisher nur bedingt Informationen über die räumliche Verteilung und Art, Zustand etc. gewerblich-industrieller Nutzungen in den Städten vorlagen, die zudem nicht in einer gemeinsamen Datenbank gepflegt worden sind. Zudem wurden mit der Flächenbewertung bereits wesentliche Grundlagen für die weitere Arbeit gelegt. Bemerkenswert dabei ist vor allem die Tatsache, dass zwischen den Kommunen eine Übereinstimmung in der Wertung der in Abbildung 1 dargestellten Kriterien und damit eine wesentliche Voraussetzung für die spätere Bewertung von Poolflächen geschaffen werden konnte. Als geeignetes Organisationsmodell wurde die Gründung einer GmbH vorgeschlagen. Die politische Beschlussfassung zur Einführung eines Gewerbeflächenpools ist angesichts des zeitgleich mit Projektende im Januar 2009 beginnenden Kommunalwahlkampfes nicht erfolgt, sondern wird erst nach der Kommunalwahl auf der Agenda stehen können. Gleichwohl stellt das Gewerbeflächenkataster nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten einen Wert an sich dar und es wurde mit der Gewerbeflächenpotenzialanalyse ein Weg aufgezeigt, die Grundgesamtheit aller gewerblich-industriell genutzter Flächen zu bewerten.

4 Schlussfolgerungen

Aus der Erläuterung der beiden Modellkonzepte wird ersichtlich, dass bei einer interkommunal abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung sowohl bereits bestehende, vermarktbare Flächen als auch die zukünftige Flächenentwicklung berücksichtigt werden sollten. Dazu bedarf es im Idealfall einer Kombination aus Poolung der dinglichen Verfügungsrechte an bestehenden Flächen mit einer Mengensteuerung für zukünftige Flächenentwicklungen, auch wenn jedes Modell für sich genommen bereits einen erheblichen Fortschritt gegenüber der derzeitigen, interkommunal nicht abgestimmten Entwicklung bedeutet. Diese besteht bisher so nirgendwo in Deutschland, und auch die Anwendungsräume der beiden vorgestellten Modelle sind räumlich nicht identisch (die 16 Städte und Gemeinden des Kreises Kleve bzw. vier Städte und Gemeinden im Märkischen Kreis). Im weiteren Verlauf der Implementierung beider Modelle sollte aber der Versuch unternommen werden, die jeweils fehlende Komponente zu ergänzen.

Vor dem Hintergrund der Regionalisierungsdebatte können beide Modellprojekte als sektoral ausgerichtete Kooperationen bezeichnet werden, die sich der Abstimmung der Planungsaufgabe Gewerbeflächenentwicklung auf interkommunaler Ebene widmen. Zumindest beim Klever Modell, das einen kompletten Landkreis umfasst, kann man von einer regionalen Kooperation sprechen, während die vier Kommunen im Märkischen Kreis ein Städtetz bilden. Insbesondere das Klever Modell kann aufgrund der vorgeschlagenen offenen Formulierung des Ziels der Raumordnung und der damit einhergehenden Übertragbarkeit eine Initialzündung für weitere ähnliche Kooperationen im Raum Düsseldorf, aber auch durchaus im Rest des Landes darstellen. Durch die Kombination von vertraglichen Regelungen und Absicherung als Ziel der Raumordnung steht es an der Schnittstelle zwischen top-down und bottom-up und besitzt deshalb eine hohe Steuerungskraft.

Literatur

- Akademie für Technikfolgeabschätzung (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb, Abschlussbericht-Langfassung. Stuttgart.
- Bleher, D. (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit. Öko-Institut. Darmstadt.
- Bovet, J. (2006): Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: NuR 8/2006.
- Bovet, J. (2007): Rechtliche Bestandsaufnahme und Defizitanalyse bei der Umweltprüfung am Beispiel von Raumordnungsplänen. In: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. UBA Berichte 1/07, S. 151–164.
- Bunge, T. (2005): Monitoring bei der Strategischen Umweltprüfung. In: UVP-report 19 (3 + 4) 2005, S. 124–130.
- Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) 2005: Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Abschlussbericht. Karlsruhe.
- Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV), 21. Jg. 1996, S. 193–208.
- Einig, K.; Müller, B.; Zinke, D. (2001): Regionales Flächenmanagement in Deutschland – Konzept und exemplarische Fallbeispiele. In: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktreidwitzer Bodenschutztag, 15. bis 17.10.2001. Tagungsband. Marktreidwitz, S. 71–78.
- Greiving, St. (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 371–378.
- Greiving, St.; Neumeyer, H.-P.; Sondermann, C. (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4–5, S. 349–359.

- Grotefels, S.; Lorenz, K. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG, UPR 2001, S. 328 (329).
- Gust, D. (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. Durch interkommunale Verhandlungen zur Mengengrenzung der gewerblichen Flächeninanspruchnahme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005.
- Mielke, B.; Büchenschütz, K.; Preuß, S. (2001): Neue Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. ILS Dortmund.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV 2006): Chancen erhalten – Freiraum bewahren. Düsseldorf.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Regionalverband Neckar-Alb (Hrsg.) (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Abschlussbericht. Kurzfassung.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2002: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Berlin.
- Siedentop, St. (2005): Kumulative Wirkungen in der Strategischen Umweltprüfung. In: Storm, P.-C.; Bunge, T.; Nicklas, C. (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Loseblattsammlung. Berlin.
- Spannowsky, W. (1999): Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen. BBR. Bonn.
- Spannowsky, W. (2000): Raumordnerische Verträge als Instrument des kommunalen Interessenausgleichs. In: Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg (Hrsg.): Kommunale und regionale Zusammenarbeit im Spree-Havel-Raum. Berlin, S. 38 (41).
- Stürer, B. (2000): Per Vertrag zur fairen Landesplanung? Städte- und Gemeinderat 2000.

Lothar Finke

Pläne der Wasserwirtschaft und gesamträumliche Planung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Fachplanung Wasserwirtschaft
 - 2.1 Rechtsgrundlagen
 - 2.2 Ziele und Aufgaben
- 3 Zum Stand der Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen
- 4 Fachpläne der Wasserwirtschaft im Verhältnis zur gesamträumlichen Planung und zu anderen Fachplanungen
- 5 Fazit und abschließende Bemerkungen

Literatur

1 Einleitung

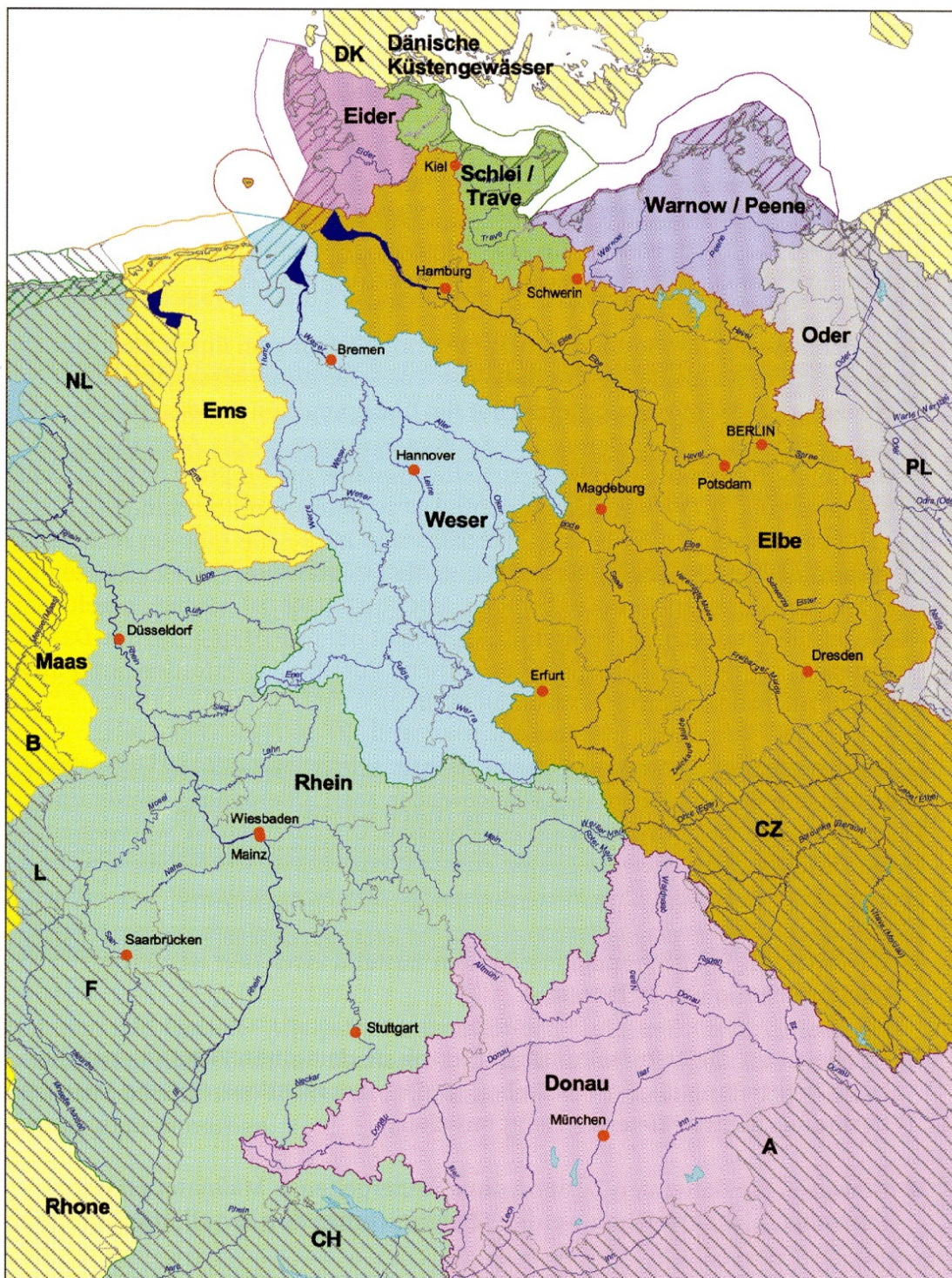
Trotz der bekannten Vielfalt in der Organisation der Regionalplanung in Deutschland haben die unterschiedlichen Modelle eines gemeinsam: die Zuständigkeit ist an Verwaltungsgrenzen gebunden, egal, ob dies wie in Niedersachsen Landkreise sind, Planungsregionen in Bayern und Baden-Württemberg oder Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen. In der Regel folgen die Fachplanungen innerhalb der Bundesländer diesem Organisationsmodell der gesamträumlichen, d. h. der überfachlichen und überörtlichen Planung.

Die wasserwirtschaftlichen Planungen der Zukunft müssen sich auf der Basis der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) von diesem Konzept der Verwaltungsgrenzen diametral abweichend auf naturräumliche Einheiten beziehen – nämlich auf die zehn für Deutschland relevanten Flussgebietseinheiten. Diese großen Einheiten (s. Abb. 1) sind – in den Bundesländern etwas unterschiedlich – für die Umsetzung der WRRL weiter untergliedert worden, aber stets nach naturräumlichen Kriterien (für Nordrhein-Westfalen siehe Abb. 2 und 6).

Aus der Vielzahl interessanter Regelungen und der noch gar nicht abschließend zu beurteilenden Auswirkungen auf das deutsche Planungssystem wird in diesem Beitrag versucht, auf die unmittelbar raumrelevanten Auswirkungen dieser europäischen Richtlinie zu fokussieren. Dabei wird auch auf die praktizierte Art der Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen, die als sehr innovativ für die Planungskultur gelten kann.

Vorab sei aus dem Vorwort/Erwägungsgrund 1 der Richtlinie Folgendes zitiert: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ Dieses Zitat möge die grundsätzliche Philosophie der Richtlinie verdeutlichen.

Abb. 1: Flussgebietseinheiten in Deutschland



Flussgebietseinheiten in der Bundesrepublik Deutschland (Richtlinie 2000/60/EG - Wasserrahmenrichtlinie)

Die Markierung und Kennzeichnung der außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland liegenden Teile internationaler Flussgebietseinheiten dienen lediglich der Veranschaulichung und lassen Festlegungen anderer Staaten sowie internationale Abstimmungen unberührt.

Kartengrundlage:
Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA),
Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG)

Quelle: Umweltbundesamt, Juni 2004

Abb. 2: Flussgebietseinheiten in Nordrhein-Westfalen



Quelle: MUNLV 2008

2 Fachplanung Wasserwirtschaft

Die Wasserwirtschaft blickt in Deutschland auf eine lange Tradition zurück, die z. T. auch komplexe Pläne hervorgebracht hat, so z. B. wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, die allerdings mit Ausnahme Niedersachsens weder flächendeckend noch nach einheitlichen Grundsätzen erarbeitet wurden. In letzter Zeit gaben auch auf diesem Gebiet mehr und mehr europäische Richtlinien die Richtung vor – die Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahre 2000 und die erst Ende 2006 in Kraft getretene Grundwasser-Tochterrichtlinie (RL 2006/118/EG) – werden in Zukunft die wasserwirtschaftlichen Planungen europaweit mit dem Ziel vereinheitlichen, für alle Gewässer einen „guten Zustand“ zu erreichen.

2.1 Rechtsgrundlagen

Am 22.12.2000 wurde im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) veröffentlicht (Richtlinie 2000/60/EG). Ziel dieser Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Diese WRRL war binnen dreier Jahre in nationales Recht umzusetzen. Dieser Verpflichtung ist die Bundesrepublik mit der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 18.06.2002 erstaunlich zügig nachgekommen. Da der Bund damals lediglich die Rahmenkompetenz besaß, bedurfte die WRRL der weiteren Umsetzung durch die Länder. Der Landtag NRW hat dann (erst) am 20.04.2005 das „Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften“ beschlossen, welches zum 11.05.2005 in Kraft trat. Die Umsetzung der Richtlinie in umfangreichen Details erfolgte

te in NRW entsprechend der politischen Forderung durch eine „1:1-Umsetzung“, was bedeutet, dass nicht mehr als unbedingt erforderlich in das LWG aufgenommen wurde. Im Februar 2006 sind dann noch flankierende Rechtsverordnungen zur Umsetzung der Anhänge II, III und V der WRRL erlassen worden, und zwar auf der Basis einer Musterverordnung der LAWA (Bund-/Länder-AG Wasser), die sich um einen möglichst bundeseinheitlichen Vollzug für die Aufgabenbereiche Verfahren und Methodik für die Bestandsaufnahme, die darauf fußende Einstufung der Gewässer und deren Überwachung/Monitoring bemüht.

Die WRRL sprach zwar das Thema Grundwasser bereits in zahlreichen Artikeln an, es gelang aber während des Erarbeitungsverfahrens nicht, sich auf detaillierte Grundwasserbestimmungen zu einigen. Daher wurde in Art. 17 eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Kommission zunächst einen Vorschlag zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung erarbeiten sollte. Die Kommission hat erstmals einen Vorschlag am 19.09.2003 (KOM 82003) 550) vorgelegt, die endgültige Fassung datiert jedoch erst vom 12.12.2006 (Richtlinie 2006/118/EG). Diese Richtlinie bedarf noch der Umsetzung in die Landeswassergesetze.

2.2 Ziele und Aufgaben

Aus dem umfangreichen Katalog der Ziele und Aufgaben, die sich aus den neuen Rechtsgrundlagen der Wasserwirtschaft ergeben, wird im Folgenden nur auf die aus Sicht der Raumplanung wichtigsten eingegangen.

Durch die WRRL soll erreicht werden, dass die Gewässer – Flüsse, Seen, Küstengewässer und das Grundwasser – in einen „guten Zustand“ gebracht werden und dieser und dauerhaft gehalten wird. Durch die WRRL werden europaweit zwei neue Gedanken verankert, die weit über die Wasserwirtschaft hinaus von Bedeutung sind:

Erstens: Die Gewässer bilden zusammen mit ihrem gesamten Einzugsgebiet eine Einheit – die Flussgebietseinheiten (s. Abb. 1 und 2). Es gilt, die bestehenden Wechselwirkungen zwischen Grundwasser, Oberflächenwasser, Auen und den Küstengewässern zu beachten. Damit müssen – stärker als bisher üblich – die ökologischen Funktionen der Gewässer als Lebensraum für Pflanzen und Tiere berücksichtigt werden.

Zweitens: Das in Deutschland bereits seit vielen Jahren verankerte Vorsorgeprinzip gilt jetzt als verbindliche Verpflichtung zu vorbeugendem Gewässerschutz in ganz Europa.

Die WRRL fordert in ihren zentralen und ehrgeizigen Zielen, dass bis zum Jahre 2015 die Gewässer in Europa überall einen „guten Zustand“ erreicht haben sollen. Dazu wurden für alle Gewässerarten klare Anforderungen formuliert. Für die Oberflächengewässer gilt der *gute ökologische und chemische Zustand* als Ziel, gekoppelt mit einem unmittelbar geltenden *Verschlechterungsverbot*. Der ökologische Gewässerzustand wird dabei über folgende Parameter bestimmt:

- Artenvielfalt und Artenzusammensetzung
- Hydromorphologie, d. h. bei Fließgewässern Wasserhaushalt, Durchgängigkeit und Morphologie
- Physikalisch-chemische Bedingungen

Ähnlich wie bereits aus früheren Gewässergüte-einstufungen bekannt, werden die Gewässer auch künftig in Zustandsklassen von sehr gut über gut, mäßig, unbefriedigend bis hin zu schlecht eingestuft. Als „sehr gut“ darf nach der Richtlinie nur ein vom Menschen nahezu unbeeinflusstes Gewässer eingestuft werden. Als „guter“ Zustand eines

Gewässers gilt, wenn dieser lediglich geringfügig vom natürlichen Gewässerzustand abweicht.

Zur Bewertung des chemischen Zustandes hat die EU-Kommission eine Liste mit 33 sog. prioritären Stoffen bzw. Stoffgruppen aufgestellt, von denen die gefährlichen prioritären Stoffe innerhalb von 20 Jahren aus allen Gewässern verschwunden sein sollen. Für die Bewertung des chemischen Zustandes gibt es nur die beiden Klassen „guter Zustand“ und „schlechter Zustand“.

Für das *Grundwasser* gilt nach WRRL i. V. mit der erwähnten Tochtrichtlinie als zentrales Ziel – ebenfalls bis Ende 2015 –, in allen Wasserkörpern einen guten chemischen und mengenmäßigen Zustand zu erreichen. Auch für das Grundwasser gilt das Verschlechterungsverbot.

Ein guter mengenmäßiger Zustand gilt dann als gegeben/erreicht, wenn sich Entnahme und Neubildung aus einem Grundwasserkörper im Gleichgewicht befinden und es zu keiner Schädigung von grundwasserabhängigen Ökosystemen kommt.

Der chemische Zustand wird anhand einschlägiger EU-Normen wie z. B. Nitrat-RL, Pestizid-RL u. a. beurteilt. Außerdem sind weitere Schadstoffe und deren Wirkung auf die Oberflächengewässer und weitere Ökosysteme sowie vor allem die Trends der Schadstoffkonzentrationen zu beachten. Alle signifikanten und anhaltenden Konzentrationszunahmen als Folge menschlicher Tätigkeiten sind umzukehren. Detailliertere Regelungen sollte die Grundwasser-Tochtrichtlinie treffen, die allerdings wegen der resultierenden Anforderungen an eine Vielzahl von Nutzern und Interessengruppen im gesamten jeweils betrachteten Einzugsgebiet bzw. Wasserkörper im Laufe ihrer Entstehung immer weiter entschärft worden ist.

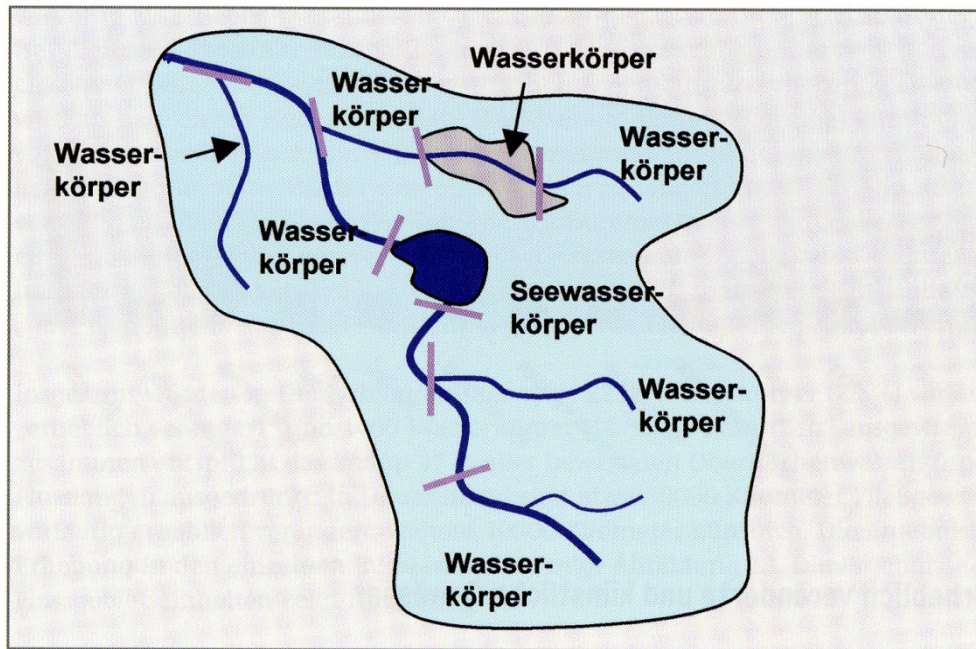
Flussgebietseinheiten

Eine Flussgebietseinheit stellt nach WRRL ein als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet dar, das aus einem oder mehreren benachbarten (Teil-)Einzugsgebieten sowie den zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht.

Deutschland hat danach Anteil an insgesamt zehn derartigen Flussgebietseinheiten (s. Abb. 1):

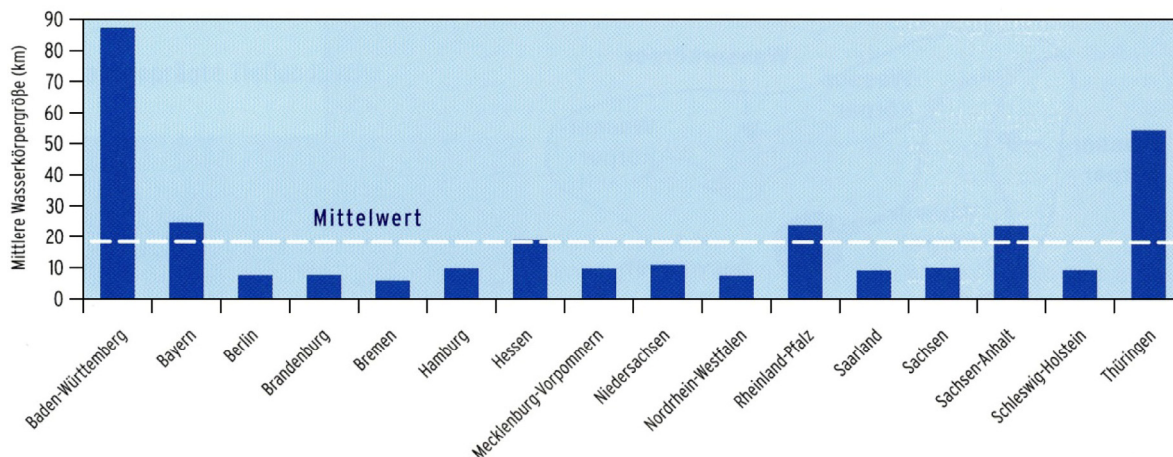
Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Oder, Elbe, Eider, Warnow/Peene und Schlei/Trave. Acht dieser Einheiten haben internationale Bezüge, einzig die Flussgebietseinheiten Weser und Warnow/Peene werden ausschließlich national bewirtschaftet. Da wegen ihrer teilweise erheblichen Größe ganze Flussgebietseinheiten, aber auch noch Teileinzugsgebiete (s. Abb. 2), für eine Untersuchung der Gewässerqualität, für die Überwachung oder gar für Schutzmaßnahmen viel zu groß und uneinheitlich sind, werden sie in „Wasserkörper“ unterteilt. Diese Wasserkörper stellen dann die eigentlichen Bewirtschaftungseinheiten dar, in denen Belastungen erfasst, Auswirkungen überwacht und Maßnahmen durchgeführt werden. Eine der ersten Aufgaben der Umsetzung der EU-Richtlinie bestand daher in der Identifizierung der Wasserkörper und ihrer Zuordnung zu den Flussgebietseinheiten (s. zur Ausweisung und Abgrenzung von Wasserkörpern Abb. 3). Aus der nach Brüssel gemeldeten Bestandsaufnahme ergibt sich, dass die mittlere Wasserkörpergröße im Vergleich der Bundesländer ganz erheblich schwankt (s. Abb. 4). Daraus resultierten entsprechende Unterschiede im Detaillierungsgrad der Bestandsaufnahme, was wiederum Bedeutung für die Maßnahmenplanung und das spätere Monitoring hat.

Abb. 3: Abgrenzung von Wasserkörpern (schematisch)



Quelle: BMU 2004

Abb. 4 : Mittlere Größe der Wasserkörper der Fließgewässer in den Bundesländern



Quelle: BMU 2004

Beteiligung der Öffentlichkeit

Aus früheren EU-Richtlinien – z. B. der FFH-RL und den UVP-Richtlinien – ist bekannt, dass der Beteiligung der Öffentlichkeit von der EU große Bedeutung beigemessen wird. Im Prozess der künftigen wasserwirtschaftlichen Planungen – der Erarbeitung der bis Ende 2009 aufzustellenden Maßnahmenprogramme und der Bewirtschaftungspläne – sieht die WRRL eine verbindliche, dreistufige Anhörung der Öffentlichkeit vor, mit genauen Regelungen dazu, wann und mit welchem zeitlichen Vorlauf der Öffentlichkeit die Unterlagen zur Verfügung zu stellen sind. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung setzt nicht erst bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplanes ein, sondern schon sehr viel früher. Obwohl die Richtlinie selbst keine Definition des Begriffes „Öffentlichkeit“ liefert, haben die Diskussionen auf europäischer Ebene ergeben, dass darunter eine breite Palette von Interessenverbänden wie z. B. Umweltverbände, Wasserversorgungsver-

bände, Landwirtschaftsverbände, Fischereiverbände etc. zu verstehen ist, aber auch einzelne Einwohner einer Flussgebietseinheit.

Kostendeckungsprinzip

In Deutschland ist das Prinzip der Kostendeckung in der Wasserwirtschaft zwar prinzipiell seit langem fest verankert, die WRRL geht jedoch weit über den Kostendeckungsgrad der öffentlichen Wasserversorgung und der kommunalen Abwasserentsorgung hinaus, indem sie die Berücksichtigung von Umwelt- und Ressourcenkosten verlangt. Damit kommt ein weiteres, bisher nicht gekanntes Element auf die deutsche Wasserwirtschaft zu.

Prinzip der Ganzheitlichkeit

Hierunter wird in der Literatur meistens die Zielsetzung der WRRL verstanden, die Oberflächengewässer und das Grundwasser innerhalb eines Einzugsgebietes als ökosystemare/hydrologische Einheit zu begreifen und zu beplanen. Die Richtlinie selbst spricht jedoch in Erwägungsgrund (16) bereits an, dass zur Erreichung ihrer ehrgeizigen Ziele die Wasserwirtschaft allein nicht ausreichen wird, sondern dass nur in enger Kooperation mit anderen Politikbereichen wie Energiepolitik, Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik, Regionalpolitik und Fremdenverkehrspolitik das Ziel einer ressourcenschonenden, nachhaltigen Wassernutzung erreichbar scheint. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Richtlinie einen bedeutenden Beitrag in anderen Bereichen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten leisten kann – es wird ausdrücklich auf das Europäische Raumentwicklungskonzept hingewiesen.

Dies bedeutet letztlich nichts anderes, als dass alle Nutzungen im Raum – hier im Flusseinzugsgebiet – einer Analyse und Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Wasserqualität zu unterziehen sind. Insofern ist das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtung vor allem auch räumlich zu verstehen, jeweils innerhalb der Gebietskulissen definierter Einzugsgebiete bzw. einzelner Wasserkörper alle Flächenutzungen aus wasserwirtschaftlicher Sicht zu beurteilen. Da die Wasserwirtschaft selbst – zumindest bisher – über kein eigenes, flächendeckendes und koordinierendes Planungsinstrument verfügte, könnte sich diese Koordinationsaufgabe quasi automatisch für die räumliche Gesamtplanung als originäre Aufgabe darstellen – ob das immer noch so zu erwarten ist, wird im Fazit dieses Beitrages zu beantworten sein.

3 Zum Stand der Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen

Die WRRL gab einen sehr ehrgeizigen Zeitplan vor, der zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens als eher unrealistisch erschien, vor allem vor dem Hintergrund zahlreicher Erfahrungen aus der Vergangenheit mit Umsetzungsprozessen anderer europäischer Richtlinien.

Es ist der Wasserwirtschaft in Deutschland tatsächlich gelungen, den Zeitplan bis Anfang 2009 einzuhalten, d. h.:

- Die Bestandsaufnahmen mussten bis Dezember 2004 durchgeführt und die Ergebnisse bis März 2005 in einem Bericht an die Kommission gemeldet werden – die Resultate dieser Bestandsaufnahme sind für ganz Deutschland in einer Broschüre des BMU in Kurzform zusammengefasst worden (BMU 2005).
- Bis Dezember 2006 waren die Überwachungsprogramme zu erarbeiten und der Kommission bis März 2007 zu berichten.

- Seither läuft die Überwachung und die Maßnahmenprogramme werden aufgestellt. Hierzu gab es in NRW im Jahre 2008 auch sog. Runde Tische, d.h. Beteiligungsverfahren mit einer Vielzahl von Akteuren. Außerdem wurde eine *Jedermannbeteiligung geschaffen*, indem bis zum 22.06.2009 via Internet die Möglichkeit bestand, zu den ins Netz eingestellten Ergebnissen und Überlegungen für die einzelnen Teileinzugsgebiete ebenso wie zur Gesamtplanung Stellung zu nehmen unter www.flussgebiete.nrw.de

Diese Maßnahmenprogramme müssen bis Ende 2009 aufgestellt und entsprechende Flussgebietsbewirtschaftungspläne erarbeitet sein. Der Kommission ist wiederum bis zum 10.03.2010 zu berichten. Bis Dezember 2012 sind die Maßnahmen in die Praxis umzusetzen, darüber ist der Kommission erneut zu berichten. Bis Dezember 2015 besteht dann Zeit zur Erreichung der Ziele – im Jahre 2015 soll in allen Gewässern der *gute Zustand* erreicht sein – danach startet nach WRRL ein neuer Bewirtschaftungsplan pro Flussgebietseinheit. Der Kommission ist bis März 2016 zu berichten.

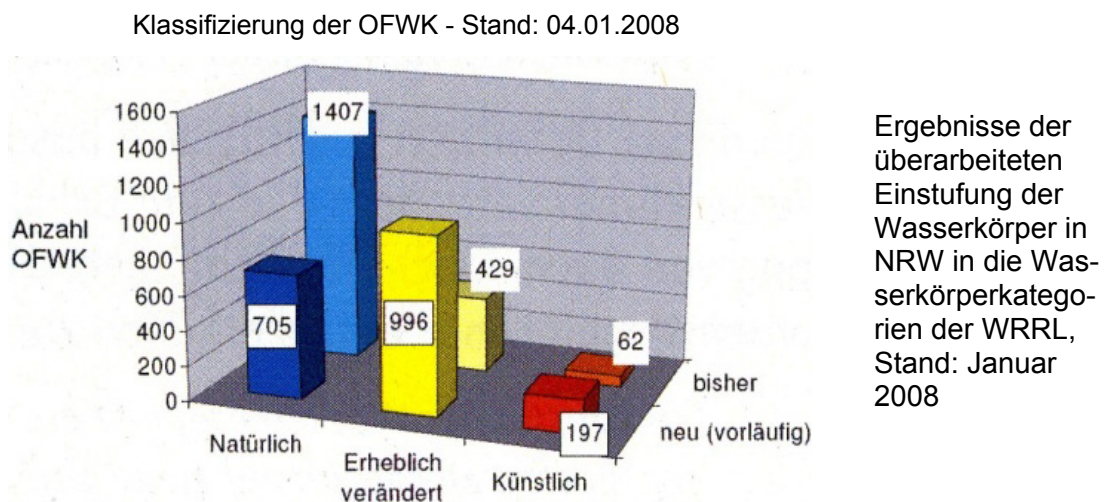
Zunächst einmal ist der Wasserwirtschaft zu bescheinigen, dass hier in einem von vielen nicht für möglich gehaltenen Kraftakt ein Arbeitspensum erledigt wurde, das Vorbildcharakter für viele andere Politik- und Planungsbereiche haben könnte – vor allem für die Landesplanung in NRW.

Wie nicht anders zu erwarten, wird das zentrale Ziel der WRRL – bis zum Jahre 2015 in allen Gewässern den *guten Zustand* zu erreichen – nicht erreicht werden können. Dafür räumte die WRRL selbst bereits Ausnahmetatbestände und Verlängerungsmöglichkeiten ein, sonst wäre ja der sehr enge Zeitplan auch völlig unrealistisch gewesen. Aus der Vielzahl aufgetretener Schwierigkeiten und offener Fragen, die zu einer zeitlichen Verschiebung weit über das Jahr 2015 hinaus beitragen, seien beispielhaft einige Aspekte mit Raumplanungsbezug herausgegriffen.

- Bereits die vom BMU nach Brüssel gemeldeten Ergebnisse der Bestandsaufnahme – auf Basis der von den Ländern bis Januar 2005 vorgelegten Berichte – für die zehn Flussgebietseinheiten in Deutschland zeigen, dass für rund 60 % der bewerteten Oberflächengewässer und für ca. 53 % der Wasserkörper des Grundwassers eine Zielerreichung ohne weitere Maßnahmen als unwahrscheinlich zu gelten hat. Speziell beim Grundwasser hat sich allerdings durch die erst danach erlassene Tochterrichtlinie ergeben, dass sich durch abgesenkte Qualitätszielvorgaben (50 statt 25 mg/l Nitrat) die Situation freundlicher darstellt als zunächst erwartet. In NRW ergab sich, dass ca. 80 % der Fließgewässer den guten ökologischen Zustand voraussichtlich nicht erreichen werden und ca. 65 % der Grundwasserkörper als mengenmäßig oder chemisch gefährdet einzustufen sind (s. MUNLV 2008).
- Eine weitere, bis heute intensiv diskutierte Frage ist die Einstufung eines Gewässers als *künstliches oder erheblich verändertes Gewässer* (WRRL Art. 4 (1) (a)), da für diese Gewässertypen lediglich abgesenkte Anforderungen gelten – sie brauchen bis 2015 lediglich das *gute ökologische Potenzial* zu erreichen, also eine geringere Qualitätsstufe. Eine abschließende Definition des guten ökologischen Potenzials liegt noch nicht vor; aus Sicht der Umweltverbände wird befürchtet, dass darunter deutlich niedrigere Ansprüche an den ökologischen Zustand verstanden werden. Während es zur Einstufung eines Oberflächengewässers als *künstlich*, also vom Menschen dort geschaffen, wo es von Natur aus kein Gewässer gab (z.B. Kanal), eigentlich keine Diskussionen gibt, wird ein sehr stark politisch geprägter Diskurs darüber geführt, ab wann ein Gewässer als „erheblich verändertes Gewässer“ (heavily modified waterbodies/Abk. HMWB) eingestuft werden muss/kann/soll.

- Wie stark diese Einstufung von unterschiedlichen Interessen geprägt ist, zeigt die überarbeitete Einstufung aus dem Januar 2008, wonach in NRW gegenüber der Einstufung aus dem Jahre 2005 plötzlich über 60% der Wasserkörper als künstlich oder erheblich verändert eingestuft worden sind (s. Abb. 5). In einzelnen Planungseinheiten soll es danach fast gar keine „natürlichen“ Wasserkörper mehr geben. In der Konsequenz bedeutet dies, dass der Handlungsdruck deutlich geringer geworden ist.

Abb. 5: Vorläufige HMWB-Ausweisung der Oberflächenwasserkörper



Quelle: MUNLV 2008

- Während für die natürlichen, nicht erheblich veränderten Gewässer der gute Zustand gefordert wird, gilt für die künstlichen und die erheblich veränderten Gewässer das ökologische Potenzial als Qualitätsziel. Wegen noch bestehender methodischer Probleme bezüglich der Auswirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes wird hier anstelle einer biologisch basierten Bestimmung des ökologischen Potenzials eine maßnahmenorientierte Ableitung verwendet – die sog. Prager Methode. Dieser pragmatische Ansatz zur Ermittlung des guten ökologischen Potenzials für erheblich veränderte und künstliche Gewässer bezieht – im Gegensatz zur Bestimmung des guten ökologischen Zustandes – bestehende Restriktionen und Nutzungsansprüche mit ein. Als Restriktionen werden Maßnahmen angesehen, die sich auf vorhandene, in Art. 4 Abs. 3 der WRRL benannte Nutzungen signifikant negativ auswirken würden, z. B.: Landentwässerung, Schifffahrt, Energieerzeugung.
- Während die WRRL für das Grundwasser (nur) auf den guten chemischen und guten mengenmäßigen Zustand abhebt, liegt bei den Oberflächengewässern der Schwerpunkt eindeutig auf gewässerökologischen Parametern. Neben der Artenvielfalt und der Artenzusammensetzung spielen physikalisch-chemische Bedingungen und die Hydromorphologie die zentrale Rolle. Unter Hydromorphologie werden die Durchgängigkeit für z. B. wandernde Fischarten, die Morphologie des Gewässerbettes und der Wasserhaushalt verstanden. Insbesondere die Merkmale Durchgängigkeit und Morphologie sind sehr stark vom Menschen verändert worden – hier die Voraussetzungen für eine Verbesserung i. S. der WRRL zu schaffen, erfordert eine Vielzahl kostenintensiver Maßnahmen, die oft ohne Änderungen bestehender Nutzungsstrukturen nicht zu erreichen sein werden. Hier wird deutlich, wie intensiv die künftigen Planungen der Wasserwirtschaft mit den bestehenden Nutzungen im

Raum zusammenhängen und je nach Niveau der definierten Umweltziele zu Konflikten führen können.

Am 22.12.2008 hat das MUNLV als oberste Wasserbehörde fristgerecht den nach Artikel 13 der EG-WRRL für jedes Flussgebiet in Nordrhein-Westfalen zu erstellenden Entwurf des Bewirtschaftungsplanes und des zugehörigen Maßnahmenprogramms veröffentlicht, d.h. ins Internet eingestellt – siehe <http://flussgebiete.nrw.de>. Dort besteht die Möglichkeit einer Onlinebeteiligung. Für diejenigen interessierten Bürgerinnen und Bürger, die entweder über keinen Internetzugang verfügen oder aus anderen Gründen lieber auf eine Papierform zurückgreifen möchten, besteht die Möglichkeit, die Unterlagen beim MUNLV, den Bezirksregierungen und den Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte persönlich einzusehen und direkt dort eine Stellungnahme abzugeben. Diese kann auch schriftlich gegenüber dem MUNLV oder der zuständigen Bezirksregierung abgegeben werden.

Die Beteiligung via Internet ist ungleich komfortabler, da man sich in Ruhe und zu Hause auch alle Hintergrundinformationen in einem bereitgestellten Wikisystem anschauen und/oder downloaden oder mit Hilfe entsprechender Links nach bestimmten Gewässern oder Gemeinden/Städten suchen kann und seine Anregungen direkt in einer Plattform zur Onlinebeteiligung eingeben kann. Alle Unterlagen können auch heruntergeladen und ausgedruckt werden. So können z. B. die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme der drei internationalen Flussgebietseinheiten Rhein, Maas und Ems und der nationalen Flussgebietseinheit Weser, an denen NRW Anteil hat, ebenso eingesehen werden wie Karten, Tabellen und detailliertere Informationen zu einzelnen Gewässern und zu einzelnen Grundwasserkörpern in Gestalt der Planungseinheiten-Steckbriefe. Weiterhin werden in einem Wikisystem Hintergrunddokumente zur Verfügung gestellt.

Am 22.03.2009 wurde auch der Umweltbericht als Ergebnis der strategischen Umweltprüfung des Maßnahmenprogramms mit der Möglichkeit der Stellungnahme veröffentlicht – der voraussichtliche Untersuchungsrahmen gemäß § 14f des UVPG wurde ebenfalls ins Netz gestellt. Diese Möglichkeit der Jedermannbeteiligung bestand vom 22.12.2008 bis zum 21.06.2009.

Bis Ende 2009 sind der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm für den Zeitraum 2010–2015 endgültig fertigzustellen und an die Kommission zu melden. Bis Ende 2012 ist ein Bericht über die bis dahin umgesetzten Maßnahmen und über die Implementierung konzeptioneller Maßnahmen vorzulegen. Ab Ende 2015 ist dann alle sechs Jahre der Bewirtschaftungsplan fortzuschreiben und die Maßnahmenprogramme für die folgende sechsjährige Phase sind aufzustellen – es sei denn, die Ziele der WRRL wurden inzwischen bereits erreicht. Ende 2021 ist dann nach bisherigem Zeitplan der letzte Bewirtschaftungsplan mit zugehörigem Maßnahmenprogramm vorzulegen, mit denen dann bis spätestens 2027 die vollständige Erreichung der Ziele der WRRL möglich sein soll, d.h. guter Zustand bzw. gutes ökologisches Potenzial für alle Gewässer und für das Grundwasser in NRW, möglichst mit nur wenigen Ausnahmen, wie z. B. das Braunkohlentagebaugebiet der Ville und das Kalkabbaugebiet bei Wülfrath.

4 Fachpläne der Wasserwirtschaft im Verhältnis zur gesamträumlichen Planung und zu anderen Fachplanungen

Während man vor einigen Jahren noch davon ausgehen konnte, dass die Wasserwirtschaft als traditionell „starke“ Fachplanung – nunmehr noch weiter gestärkt durch die WRRL – sich zu einer anderen Fachplanung und auch die räumliche Gesamtplanung dominierenden Sektoralplanung entwickeln würde (s. Finke 2003, 2005), stellt sich die

Situation inzwischen dadurch sehr viel konfliktfreier dar, dass die Wasserwirtschaftsverwaltungen doch sehr realistisch und mit Augenmaß an diese neue Aufgabe herangehen, für einige Interessengruppen – z. B. die Naturschutzverbände – viel zu zaghaft und auf andere Interessen Rücksicht nehmend.

Die beiden nach WRRL für die künftige Bewirtschaftung der Gewässer und des Grundwassers vorzulegenden Planwerke sind der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm, wobei der Kommission vom BMU für die zehn deutschen Anteile an den Flusseinzugsgebieten aggregierte Planwerke einzureichen sind. Erst nach 2009 wird sich dann zeigen, ob diese vorgelegten Planwerke einer Überprüfung durch die Kommission standhalten. Die nach dem neuen ROG vom 22.12.2008 gemäß § 17 vorgesehenen Raumordnungspläne für den Gesamttraum der BRD und die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone werden diese neuen Pläne der Wasserwirtschaft zu berücksichtigen haben.

Innerhalb Nordrhein-Westfalens wurden Arbeitsgebiete abgegrenzt, die sich an den Teileinzugsgebieten orientieren, also nicht mit den bisherigen Grenzen der Umwelt- und der Wasserwirtschaftsverwaltung übereinstimmen. Durch die Abschaffung der Staatlichen Umweltämter und des Landesumweltamtes sind neue Zuständigkeiten entstanden, die der offiziellen WRRL-Homepage von NRW (www.flussgebiete.nrw.de) zu entnehmen sind. Die zwölf Arbeitsgebiete entsprechen den Teileinzugsgebieten, also: Ems, Emscher, Erft, Ijssel, Lippe, Niers/Schwalm, Rheingraben Nord, Ruhr, Rur, Sieg, Wupper und Weser.

Wie bereits erwähnt, ist unter einer „integrierten“ Wasserpolitik i. S. der WRRL zu verstehen, dass die Wasserwirtschaft „im Zusammenwirken mit den jeweiligen Fachplanungen und Nutzern „ ihre Ziele zu realisieren sucht, also sehr viel stärker als bisher mit den Maßnahmen anderer Politikbereiche wie z. B. der Regional- oder Landwirtschaftspolitik verknüpft wird“ (s. Hurck 2004: 46). Aus der Sicht des Naturschutzes gibt es dazu eine Reihe von Veröffentlichungen (z. B. Jessel 2002). Aus der Sicht der räumlichen Planung haben sich bisher nur wenige Autoren dazu geäußert (so z. B. Finke, R. 2001; Finke, L. 2003, 2005; Becker, Rebsch 2006; auch aus der Sicht der Bauleitplanung Hurck, Raasch, Kaiser 2005).

Die Wasserwirtschaft hatte und hat ein enormes Arbeitsprogramm zu leisten – dies mag ein Grund dafür sein, dass den Fragen möglicher Konflikte oder aber solchen der Zusammenarbeit mit der Raumplanung bisher seitens der Wasserwirtschaft noch wenig Beachtung geschenkt wurde. Dass dies früher oder später zu einem wichtigen Thema innerhalb der Wasserwirtschaft werden wird, darf mit Sicherheit aus folgenden Gründen angenommen werden: Sollten die bis Ende 2009 zu erarbeitenden Planwerke von der Kommission als nachbesserungsbedürftig erkannt werden, wird spätestens dann deutlich werden, welche Beiträge von anderen Raumnutzern zu erbringen sind. Innerhalb Nordrhein-Westfalens wird z. B. mit dem laufenden Umbau des Emscher-Systems ein in Europa einzigartiges Projekt realisiert, bei dem unter Einsatz von rund 4,5 Mrd. € ein ohne jeden Zweifel *heavily modified waterbody* in den Zustand des guten ökologischen Potenzials gebracht werden soll. Anhand dieses Beispiels wird sehr deutlich, wie viele Änderungen im gesamten Einzugsgebiet der Emscher erforderlich sind – von Flächen für die Aufweitung der Talräume über die Bereitstellung großer Flächen für Regenrückhaltebecken mit mehreren Mio. m³ Erdaushub und erforderlichen Ablagerungsflächen bis hin zum Programm „15:15“, wonach in 15 Jahren 15 % der versiegelten Fläche im Flusseinzugsgebiet entsiegelt werden sollen und darüber hinaus der naturnahe Umgang mit dem Regenwasser gefördert wird, um den vom Abwasser befreiten, naturnah gestalteten Gewässern später einen dauerhaften Zufluss aus der Fläche zu verschaffen.

Im Übrigen ist dem Projekt Emscherumbau zu bescheinigen, dass hierbei in geradezu vorbildlicher Art und Weise demonstriert wird, wie wasserwirtschaftliche Maßnahmen in die Fläche und damit in andere Fachplanungsbelange hineinreichen, bis hin zu regionalökonomischen und kulturellen Belangen. Ohne dass es die WRRL zum Zeitpunkt des Beschlusses, die Emscher derart aufwendig umzubauen, bereits gegeben hätte, kann dieses Großprojekt als Beleg eines wirklich integrierten Vorgehens bezeichnet werden, zu dessen Realisierung mindestens alle räumlichen Planungen und Aspekte einzubeziehen sind, aber auch Belange weit darüber hinaus.

Berührungspunkte mit anderen Fachplanungen und der Gesamtplanung

Da das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan nach § 2f des LWG später für alle behördlichen Entscheidungen verbindlich sein werden, werden sie bei allen räumlichen Gesamtplanungen und allen sektoralen Fachplanungen zu berücksichtigen sein.

Daher wird im Folgenden in aller Kürze darzustellen versucht, welche wesentlichen anderen Fachpolitiken/Fachplanungen durch die Anforderungen der WRRL betroffen sind bzw. sein können.

Land- und Forstwirtschaft

Zur weiteren Reduktion diffuser Einträge könnte neben einer generellen Extensivierung die systematische Schaffung von Gewässerrandstreifen sehr dienlich sein – ein in NRW im neuen LWG verankertes Instrument; wegen des enormen Flächenbedarfes bei einer landesweiten Realisierung mit 5 m Breite beiderseits der Gewässer und 10 m Streifenbreite bei Gewässern 1. Ordnung ist es von der Landwirtschaft jedoch nicht gewünscht. Innerhalb von Siedlungsbereichen wird es ganz schwer, den Bächen und Flüssen mehr Raum zur Verfügung zu stellen. Wo das geplant ist, träumen manche Städtebauer bereits vom „Wohnen am Wasser“. Will man gar eine natürliche Gewässerdynamik zulassen, müssten Flächen für Uferabbrüche an den Prallhängen – soweit überhaupt noch vorhanden – bereitgestellt werden. In der Mehrzahl der Fälle wäre die vorhandene landwirtschaftliche Nutzung betroffen – sie müsste die erforderlichen Flächen bereitstellen. Den allergrößten Beitrag zur Reduktion diffuser Einträge in das Grundwasser und über die funktionalen Zusammenhänge schließlich auch in die Oberflächengewässer muss die Landwirtschaft jedoch in der Fläche leisten. Es existieren zwar Umweltstandards in verschiedenen Gesetzen zum Umgang mit Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, die jahrelange Diskussion um die Grundwasser-Tochterraichtlinie zeigt jedoch, dass hier das größte Konfliktpotenzial zum Gewässerschutz liegt. Nach Erlass der WRRL gab es Diskussionen zum Thema „der Landwirt als Wasserwirt“; derzeit scheinen sich aber wieder diejenigen durchzusetzen, die über eine Absenkung der zwischenzeitlich diskutierten Standards (s. GrundwasserRL 2006/118/EG) den Handlungsbedarf minimieren möchten. Die so zügig durch die aktuellen Weltmarktpreise über uns gekommene Renaissance landwirtschaftlicher Produktivitätssteigerungen in Verbindung mit der aus ökologischer Sicht so unglücklichen Entscheidung zum Anbau von Energiepflanzen wird eher zu einer Intensivierung denn zu einer Extensivierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung beitragen. Wenn dann auch noch sog. Energiewälder mit möglichst kurzen Umtriebszeiten zur Gewinnung von z. B. Biodiesel propagiert werden, dann wird auch dieser Wirtschaftszweig in seiner wasserschützenden Funktion eher geschwächt – von den Klimawirkungen wegen der kurzen Umtriebszeiten ganz zu schweigen.

Durch den Einsatz gut eingespielter Instrumente landwirtschaftlicher Bodenordnung – z. B. vereinfachte Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG oder der Einsatz der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung – könnten erhebliche Beiträge zur Erreichung der Ziele der WRRL und der GrundwasserRL geleistet werden.

Naturschutz

Die größten Potenziale einer Zusammenarbeit zu beider Nutzen bestehen zweifellos zwischen dem Naturschutz und der Wasserwirtschaft – zahlreiche vom Naturschutz seit vielen Jahren immer wieder erhobene Forderungen führten im Falle ihrer Realisierung quasi als Koppelprodukt zu Gewässern mit einem guten ökologischen Zustand. Das Planungsinstrument des Naturschutzes ist in NRW vor allem in Gestalt der Landschaftsplanung ebenso flächendeckend und querschnittsorientiert wie die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme der Wasserwirtschaft organisiert, wobei die Wasserwirtschaft ihre Betrachtung nach unten bei einer Mindestgröße von 10 km² abschneidet – kleinere Einzugsgebiete werden (noch) nicht gesondert erfasst, sondern sind in der nächsthöheren Ebene mit enthalten. NRW gehört damit übrigens zu den Bundesländern, die auch noch sehr kleine Einzugsgebiete gesondert untersuchen – andere Bundesländer, z. B. Niedersachsen, schneiden sehr viel früher ab. Die Möglichkeiten der Ausweisung unterschiedlicher Schutzgebiete erlauben es dem Naturschutz, direkt den Zielen der WRRL zu dienen – die Natura 2000-Gebiete sind, wie von der WRRL gefordert, im Bewirtschaftungsplan sowohl für das Land als auch für jedes der vier Flussgebiete dargestellt, ebenso alle weiteren unmittelbar vom Grundwasser beeinflussten Schutzgebiete. Generell ist festzustellen, dass die Ziele des Naturschutzes und die Zielsetzungen der WRRL weitestgehend übereinstimmen.

Berührungspunkte mit weiteren Fachplanungen/Nutzergruppen

Große Chancen einer sinnvollen Zusammenarbeit – aber auch ein erhebliches Konfliktpotenzial – gibt es z. B. mit der Fischereiwirtschaft als Nutzerin von Gewässern, mit der Freizeitwirtschaft, dem Sport (vor allem in Gestalt der Wassersportler), der Schifffahrt, der Energiewirtschaft (bei Wasserkraftwerken, Kühlwasserentnahmen und Warmwassereinleitungen etc.).

Abschließend darf nicht übersehen werden, dass auch zwischen den Zielvorstellungen der räumlichen Gesamtplanungen in Gestalt der Landes- und Regionalplanung, vor allem aber des Städtebaus und der Wasserwirtschaft erhebliche Konflikte entstehen können. Im folgenden Abschlusskapitel soll darauf eingegangen werden, wie die Wasserwirtschaft und die räumliche Gesamtplanung auf den verschiedenen Ebenen so zusammenwirken können, dass die Ziele einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Gewässer erreicht werden können. Nach unserer Auffassung in Deutschland kommt der räumlichen Gesamtplanung die Aufgabe zu, als neutraler Makler alle Raum- und Nutzungsansprüche zu koordinieren. Dass dies in einem so dicht besiedelten und intensiv genutzten Land wie NRW nicht immer einfach ist, hat sich herumgesprochen – es dabei jedem recht machen zu wollen nach dem früher fast immer praktizierten Prinzip des Ausgleichs der Meinungen, geht heute nicht mehr. Landes- und Regionalplanung müssen – um ihrer Koordinationsaufgabe gerecht werden zu können – über in etwa gleichwertige Fachbeiträge der sektoralen Fachplanungen verfügen, sonst werden sie es schwer haben, die Vielzahl der konkurrierenden Interessen und Raumansprüche gerecht unter- und gegeneinander abzuwägen (s. dazu Finke 2006).

5 Fazit und abschließende Bemerkungen

Im Einführungskapitel zum Entwurf des Bewirtschaftungsplanes (MUNLV 2008) heißt es, dass die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie nur dann erreicht werden können, wenn alle daran mitarbeiten, die Wasserwirtschaft, die Landwirtschaft, die Industrie, die Städte und Gemeinden, die Oberlieger und Unterlieger am Fluss und viele andere mehr.

Eine große Herausforderung für die künftige Zusammenarbeit zwischen der Wasserwirtschaft und den konkurrierenden Fachplanungen sowie mit der Landes- und Regionalplanung wird sich vermutlich aus den völlig unterschiedlichen räumlichen Gebietskulissen ergeben. Nicht umsonst trägt das von Moss (2003) herausgegebene Werk den Titel „Das Flussgebiet als Handlungsraum“. Darin werden diese Fragen intensiv aus unterschiedlicher Sicht behandelt.

Weiterhin muss zur Kenntnis genommen werden, dass die Bewirtschaftungspläne und die Maßnahmenprogramme später Behördenverbindlichkeit besitzen, also von allen anderen Planungsträgern zu beachten bzw. zu berücksichtigen sein werden. Dabei erscheint besonders brisant, dass die Planungen auf der Ebene der zehn Flussgebietseinheiten, die vom BMU nach Brüssel gemeldet werden müssen, zwar relativ abstrakt sein werden, aber in ihren generellen Zielen für die acht internationalen Flussgebietseinheiten bei geplanten Abweichungen oder Änderungen Verhandlungen mit Nachbarstaaten und der EU-Kommission erforderlich machen dürften. Allein schon die Tatsache, Teil einer europäischen Flussgebietseinheit mit abgestimmten Planwerken zu sein, dürfte den Plänen der Wasserwirtschaft in Zukunft gegenüber konkurrierenden Planungen eine hervorgehobene Position verleihen. Wie sich dieses Verhältnis genau darstellen wird, lässt sich derzeit nur erahnen – da aber Ende 2009 die beiden Planwerke aufgestellt und für die Meldung nach Brüssel abgestimmt sein müssen, wird man sich sehr bald ein genaues Bild machen können.

Wie bereits ausgeführt, ist nach den Ergebnissen der Bestandsaufnahmen und des vorgelegten Entwurfes des Bewirtschaftungsplanes davon auszugehen, dass für viele Oberflächenwasserkörper der *gute ökologische Zustand* nicht zu erreichen sein wird, jedenfalls nicht bis zum Jahre 2015. Für viele dieser Gewässer ist im Entwurf der ersten Plangeneration nach ihrer Einstufung als HMWB als Umweltziel das abgeschwächte *ökologische Potenzial* festgesetzt worden. Entscheidend für die Zukunft wird sein, ob diese Einstufung als endgültig anzusehen ist oder ob man – z. B. auf Druck der Kommission – zu dem Ergebnis kommen wird bzw. muss, dass die Nutzungsänderungen im und am Gewässer doch als zumutbar einzustufen sind. Dies würde in erster Linie die Landwirtschaft treffen – sowohl als direkt an das Oberflächengewässer angrenzende Nutzung als auch in der Fläche, wenn es um die Verbesserung des chemischen Zustandes des Grundwassers geht. Von 275 im Zuge der Planerarbeitung in NRW abgegrenzten Grundwasserkörpern befinden sich 94 in einem schlechten chemischen Zustand, wobei dem Verursacherbereich Landwirtschaft als wichtigste Form der Flächennutzung auch in NRW eine besondere Bedeutung zukommt (s. hierzu Kap. 7 „Zustand des Grundwassers“ im Entwurf des Bewirtschaftungsplanes/MUNLV 2008). Daneben spielen vor allem im industriellen Ballungsraum Nordrhein-Westfalens Altlasten und Altstandorte, der Bergbau, die bebauten Gebiete und sonstige diffuse Quellen eine regional stark unterschiedliche Rolle – so z. B. auch Stickstoffeinträge und PAKs über den Luftpfad.

Für die Umsetzung der Richtlinie sind die Wasserkörper (Wk) die entscheidende Bezugsgröße. Es wurde bereits erwähnt (s. Abb. 4), dass trotz eines speziell dafür erarbeiteten CIS-Leitfadens in den Bundesländern recht unterschiedliche Vorstellungen über

die Größe von Wasserkörpern existieren. Bei einer Ausweisung sehr großer Abschnitte besteht die Gefahr, dass z. B. ökologisch besonders wertvolle Bereiche übersehen werden und vor allem, dass bei der künftigen Überwachung, die nur an möglichst wenigen, repräsentativen Stellen vorgenommen werden soll, die Gefahr von Fehleinschätzungen bei der Übertragung der gewonnenen Messergebnisse auf den gesamten Wasserkörper groß ist. Eine zu kleinteilige Ausweisung von Wasserkörpern birgt hingegen die Gefahr, dass festgestellte Mängel der Gewässerstruktur dadurch gelöst werden, dass diese Flussabschnitte als HMWB ausgewiesen werden, sodass dann die Zielvorstellung eines durchgängigen, naturnahen Gewässers zunächst wohl kaum angestrebt werden wird.

Die Wasserwirtschaft hat pünktlich mit dem Entwurf des Bewirtschaftungsplanes für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas Ende 2008 einen ganz beachtlichen Aufschlag gemacht. Bisher ist der von der WRRL vorgegebene Zeitplan penibel eingehalten worden – man kann daher davon ausgehen, dass der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm bis Ende 2009 aufgestellt sein werden.

Trotz mancher Kritik im Einzelnen ist der Wasserwirtschaft weiterhin zu bescheinigen, dass sie die von der RL geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung in einer so noch nie dagewesenen Form ermöglicht – in NRW in Gestalt des Wassernetzes als vom Land bezahlter Anlaufstelle für den ehrenamtlichen Naturschutz in besonders erwähnenswerter Art und Weise.

Nach den Raumordnungsklauseln des WHG und des LWG hat die Wasserwirtschaft die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse zu berücksichtigen. Ob diesen Erfordernissen im Erarbeitungsprozess des jetzt vorgelegten Bewirtschaftungsplanes hinreichend Rechnung getragen worden ist, wird die Raumordnung in den nächsten Monaten zu prüfen haben. Allerdings befindet sich die Landesplanung in NRW in einer strategisch nicht gerade günstigen Position, da sowohl am Recht der Landesplanung als auch an der Erarbeitung eines neuen LEP 2025 nun schon seit vielen Jahren gearbeitet wird – ein LEP-E ist immer wieder angekündigt worden und soll nach aktuellen Informationen noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden und Rechtskraft erlangen. Dies dürfte aber kaum noch im Jahre 2009 zu schaffen sein. Insofern wird sich die Wasserwirtschaft lediglich auf den LEP von 1995 sowie auf die geltenden Regionalpläne stützen können. Aus der Sicht der Landesplanung wäre erneut an die Wasserwirtschaft zu appellieren, trotz ihrer Arbeitsbelastung der Obersten Landesplanungsbehörde grundsätzliche Zielvorstellungen und Planungsabsichten so kurzfristig zur Verfügung zu stellen, dass diese in den aktuellen Erarbeitungsprozess eines neuen LEP noch mit einfließen können (s. hierzu Finke, L. 2003a + b, 2006; Rembierz 2005).

Im Gegensatz zu früheren Erwartungen kann heute davon ausgegangen werden, dass sich die möglichen Konflikte zwischen Wasserwirtschaft und anderen räumlichen Planungen in überschaubaren Grenzen halten werden. Diese Einschätzung stützt sich auf folgende Entwicklungen:

Die *Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung* vom 12.12.2006 ist nicht so ausgefallen, wie zwischenzeitlich zu erwarten war. Die dort in Anhang I definierten Grundwasserqualitätsnormen bleiben insbesondere mit dem Wert von 50 mg/l für Nitrat doch stark hinter den Erwartungen des Natur- und Umweltschutzes zurück, werden von der Landwirtschaft hingegen begrüßt. Als Folge hat sich ergeben, dass sich die hohe Zahl der noch 2004 im Zuge der Bestandsaufnahme als gefährdet eingestuften Grundwasserkörper inzwischen drastisch verringert hat. Damit wird sehr viel Druck von den größten Flächennutzern – der Land- und Forstwirtschaft – genommen. Auch die Gefährdung durch diffuse Einträge aus Le-

ckagen in den Kanalisationssystemen von Siedlungen wird dadurch stark relativiert, dass erst dann eine Gefährdung angenommen wird, wenn mehr als ein Drittel eines Grundwasserkörpers von Siedlungsfläche überdeckt ist.

In jüngster Zeit wird als Möglichkeit der ökologischen Sanierung von Oberflächen-gewässern die sog. Strahlwirkung diskutiert – siehe z. B. DRL 2008. Darunter ist die Übertragung der Theorie der Biotopverbundplanung auf Gewässer zu verstehen, wonach Untersuchungen im Einzugsgebiet der Ruhr ergeben haben, dass naturnahe Gewässerabschnitte eine positive Wirkung auf benachbarte Gewässerabschnitte haben, also eine Zustandsverbesserung durch aktive oder passive Migration von Tieren und Pflanzen im Gewässer. Ein Gewässerabschnitt in sehr gutem oder gutem Zustand und einer bestimmten Mindestgröße stellt den sog. Strahlursprung dar, von dem aus sich die Arten im Bereich des sog. Strahlweges aktiv und/oder passiv ausbreiten, auch in Gewässerabschnitte mit erheblichen Strukturdefiziten hinein. Vorhandene oder zu schaffende kleinere Trittsteine fördern die Strahlwirkung. Für die Wasserwirtschaft haben derartige neuere Erkenntnisse den großen Vorteil, dass sich die Ziele der WRRL wesentlich kosteneffizienter erreichen und die Auseinandersetzungen mit angrenzenden Nutzern in Grenzen halten lassen. Vor allem in solchen Gewässerabschnitten, die durch Siedlungen mit eng heranrückender Bebauung geprägt sind, ergäben sich hier Chancen, wenn es gelänge, derartige Strahlursprünge und/oder Trittsteine zu schaffen.

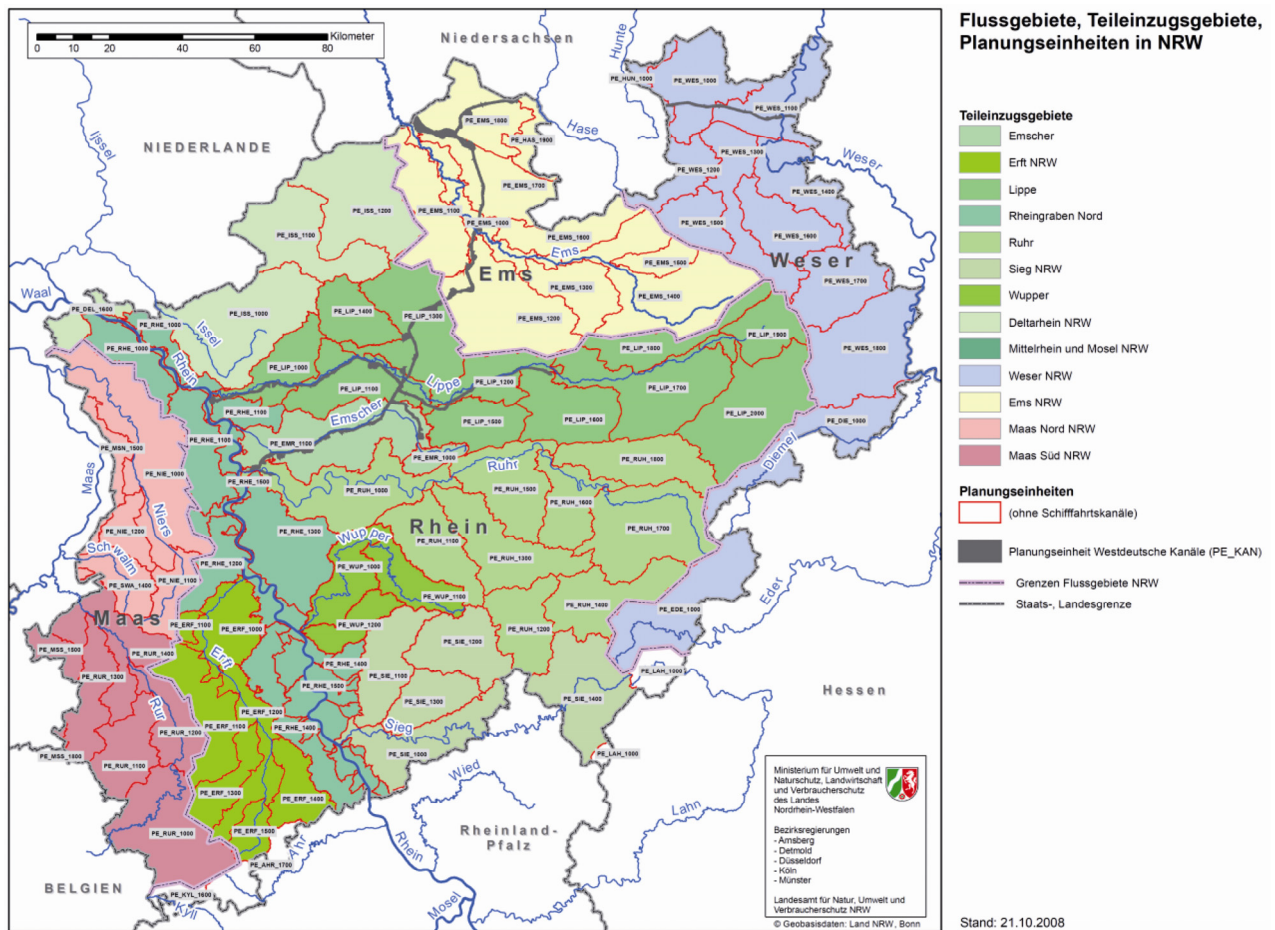
Nach Art. 13 der WRRL ist für jedes Flussgebiet ein Bewirtschaftungsplan zu erstellen. Für Nordrhein-Westfalen – mit Anteilen an den drei internationalen Flussgebietseinheiten Rhein, Ems und Maas und der nationalen Flussgebietseinheit Weser – bedeutete dies, für alle vier Flussgebiete in nationaler und internationaler Zusammenarbeit ergänzend zu den Bewirtschaftungsplänen der Staaten bzw. der Bundesländer sog. A-Berichte zu erarbeiten. Wegen des föderalen Staatsaufbaues hatte man sich in Deutschland sehr früh entschlossen, auf Ebene der Bundesländer diese Pläne zu erstellen und sie dann für die zehn Flussgebietseinheiten, an denen Deutschland (s. Abb. 1) Anteil hat, über das BMU nach Brüssel zu melden.

Die Bewirtschaftungspläne der großen Flussgebietseinheiten können durch detailliertere Pläne ergänzt werden – hiervon hat Nordrhein-Westfalen ausgiebig Gebrauch gemacht. Das „berichtspflichtige“ Gewässernetz umfasst in NRW – einschließlich der fünf Schifffahrtskanäle – ca. 1.000 Fließgewässer mit einer Länge von etwa 14.000 km – das entspricht rund 30 % des rund 50.000 km umfassenden Gewässernetzes des Landes. Weiterhin sind 22 Seen (>50 ha) mit insgesamt mehr als 1.500 ha sowie alle oberflächennahen Grundwasserleiter erfasst und beurteilt. Die nordrhein-westfälischen Anteile an den vier Einzugsgebieten von Rhein, Maas, Ems und Weser wurden aus Gründen der Praktikabilität weiter untergliedert, und zwar immer kleiner werdend in

- 13 Teileinzugsgebiete
- 83 Planungseinheiten
- 447 Oberflächenwassergruppen
- 1.898 Fließgewässerkörper und 22 Seen und
- 275 Grundwasserkörper.

Die Teileinzugsgebiete werden als geeignete Gebietskulisse für die Zwecke der Berichterstattung an die EU-Kommission sowie zur Prüfung von Bewirtschaftungsfragen angesehen, für die eigentliche Bewirtschaftungsplanung aber als zu groß erkannt – daher die weitere Untergliederung (s. Abb. 6)

Abb. 6: Flussgebietseinheiten und Teileinzugsgebiete in Nordrhein-Westfalen



Quelle: MUNLV 2008 (Stand: 21.10.2008)

Für die Organisation der Wasserwirtschaft und die Art und Weise, wie sie diese völlig neue, erstmalig zu lösende Aufgabe bisher gemeistert hat, ist ihr höchstes Lob zu zollen. Quer zu ihren eigenen bisherigen Zuständigkeiten und durch den von der WRRL verlangten naturräumlichen Bezug auch mit einer völlig anderen räumlichen Gebietskulisse im Vergleich zu anderen Fachplanungen und zur räumlichen Gesamtplanung hat sie es verstanden, ihre eigenen Aufgaben in auffallend kurzer Zeit zu erledigen. Hiervon können sich andere Fachplanungen sehr viel abschauen. Die Wasserwirtschaft hat damit bewiesen, dass beim heutigen Stand der elektronischen Datenverarbeitung letztlich für jede beliebige räumliche Kulisse effektiv und erfolgreich geplant werden kann.

Diese Erkenntnis ist für das Thema der Arbeitsgruppe „Neue Regionalisierungsansätze/neue Raumkategorien in NRW“ deshalb besonders interessant, weil sie beweist, dass quer zu den Gebietskulissen der etablierten Planungen heute auch jede andere räumliche Aufteilung zügig und effektiv analysiert und geplant werden kann. Ob eine derartige Zusammenarbeit allerdings auch ohne den politischen Druck einer EU-Richtlinie möglich wäre, ist hochgradig spekulativ und kaum zu beantworten. Losgelöst von der Frage einer top-down oder bottom-up angelegten Planung soll hier lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Wasserwirtschaft den Beweis dafür erbracht hat, dass es möglich ist, quer zum räumlichen Organisationsmodell etablierter Planungen in relativ kurzer Zeit völlig neue Fachpläne zu erstellen. Da sich allerdings die Abstimmungen mit anderen räumlichen Planungen bisher in Grenzen halten, bleibt abzuwarten, ob z. B. die Lan-

des- und Regionalplanung und viele andere räumliche Fachplanungen in Zukunft genau so berücksichtigt werden können wie die Landwirtschaft in der vorgelegten Planung. Ob allerdings das in Gestalt des Entwurfes des Bewirtschaftungsplanes vorgelegte Ergebnis einer kritischen Überprüfung durch die EU-Kommission standhalten wird, bleibt abzuwarten. Es könnte sich z. B. durchaus zeigen, dass die dem enormen Zeitdruck bisher zum Opfer gefallenem Abstimmungen mit anderen Planungsträgern nicht den Vorstellungen der Kommission von einer integrierten Planung entsprechen – dazu könnte auch die bisher praktizierte Form der Abstimmung mit der Landes- und Regionalplanung zählen.

Es steht zu vermuten, dass diese auf Flusseinzugsgebiete gesamthaft und integral ausgerichtete Planung mehr und mehr die Raumplanung insgesamt befruchten und einen entscheidenden Beitrag zur Realisierung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung i. S. des ROG und des BauGB leisten wird. Insbesondere die eindeutig ökologische Ausrichtung der künftigen Bewirtschaftung der Oberflächengewässer bietet die Möglichkeit, letztlich alles innerhalb eines Flusseinzugsgebietes aus gewässerökologischer Perspektive zu bewerten. Eine künftig engere Zusammenarbeit von Naturschutz und Wasserwirtschaft könnte – wenn frühzeitig die entsprechenden Weichenstellungen durch die Landes- und Regionalplanung erfolgen – der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung über rein verbale Bekundungen hinaus in der Sache substantiell zum Durchbruch verhelfen. Als eigentliches Fazit ergibt sich in hoch aggregierter Form die Feststellung, dass die Wasserwirtschaft offensichtlich auch ohne die Raumordnung gut zurechtkommt, während diese ihrerseits die Pläne der Wasserwirtschaft bei Neuaufstellungen oder Fortschreibungen ihrer Pläne zur Kenntnis nehmen müssen. Vor dem Hintergrund des § 6 des neuen ROG vom 22.12.2008 dürfte sich die Raumordnung von lieb gewordenen Elementen ihres Selbstverständnisses zu verabschieden haben.

Literatur

- Aschemeier, C. (2008): „Natürliche“ Wasserkörper in NRW – vom Aussterben bedroht? In: Information des Wassernetz NRW zum Thema hmwb-aktuell. Düsseldorf.
- Becker, R.; Rebsch, St. (2005): Wasserrahmenrichtlinie überall – die Anwendung der Richtlinie in verschiedenen Rechtsbereichen. In: Wassernetz NRW 2005, Kap. 3.
- BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2005): Umweltpolitik. Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland.
- Bundesgesetzblatt, Jg. 2008, Teil I Nr. 65: Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG), Art. 1 Raumordnungsgesetz (ROG), S. 2986–2997.
- DRL = Deutscher Rat für Landespfl ege (Hrsg.) (2008): Kompensation von Strukturdefiziten in Fließgewässern durch Strahlwirkung. H. 81 d. Schr. d. DRL.
- Europäische Gemeinschaft (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. In: Amtsblatt der Europäischen Union L327/1 vom 22.12.2000.
- Europäische Gemeinschaft (2006): Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung. In: Amtsblatt der Europäischen Union L 372/19 vom 27.12.2006.
- Finke, L. (2003a): Die WRRL gemeinsam nutzen – Folgerungen aus den Ergebnissen der Arbeitsforen. In: Verhandlungen der Fachtagung Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und Naturschutz vom 16. bis 19.10.2002 in Schneverdingen. In: NNA-Berichte 15. Jg., H. 2, S.136–140.
- Finke, L. (2003b): Künftige Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung. Positionspapier des Leiters des Ad-hoc-Arbeitskreises „EU-Wasserrahmenrichtlinie(WRRL) und Raumplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL 2/2003, S. 1–5.

- Finke, L. (2003c): Formen künftiger Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung. In: Moss, T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster, S. 321–341.
- Finke, L. (2005): Wasserrahmenrichtlinie. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1276–1283.
- Finke, L. (2006): Fachbeiträge zum Gewässer- und Bodenschutz für die Landes- und Regionalplanung. In: Arbeitsmaterial der ARL Nr. 327, S. 5–9.
- Finke, R. (2001): Mögliche Auswirkungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf die räumliche Planung. In: Neues Archiv für Niedersachsen, 2/2001, S. 17–34.
- Frotscher-Hoof, U. (2008): Bewirtschaftungsplanung an Runden Tischen. In: klar! Informationen für die Mitglieder des DWA-Landesverbandes NRW, Ausgabe 17, S. 7–8.
- Grünwald, U. (2008): Voraussetzung für eine erfolgreiche Flussgebietsbewirtschaftung: Klare einzugsgebietsbezogene Ursache-Wirkungs-Analyse und klares einzugsgebietsbezogenes Handeln. In: KW (Korrespondenz Wasserwirtschaft) 1. Jg. Nr. 8, S. 423–426.
- Hurck, R. (2004): Ansätze für eine integrierte Wasserpolitik am Beispiel von Raumordnung und Naturschutz. In: WaWi, 5/2004, S. 46–48.
- Hurck, R.; Raasch, U.; Kaiser, M. (2005): Wasserrahmenrichtlinie und Raumplanung – Berührungspunkte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit. In: NNA-Berichte 18. Jg., H. 1, S. 37–50.
- Moss, T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster.
- MUNLV (Hrsg.) (2008): Bewirtschaftungsplan für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas (Entwurf). In: www.flussgebiete.nrw.de.
- Podraza, P. (2008): Gewässerentwicklung im urbanen Bereich. In: KW – Korrespondenz Wasserwirtschaft, 1. Jg. Nr. 8, S. 409–416.
- Stemplewski, J.; Hurck, R. (2005): Projekt Emscherumbau. Tagungsdokumentation „Umsetzung der WRRL in Europa und NRW – Status quo und Perspektive“. (Hrsg.: MUNLV NRW).
- Stemplewski, J.; Becker, M.; Pfister, A. (2008): Antworten der Wasserwirtschaft auf den Klimawandel – Strategien für die Flussgebiete von Emscher und Lippe. In: KW – Korrespondenz Wasserwirtschaft, 1. Jg. Nr. 8, S. 427–434.
- von Keitz, S.; Kessler, P. (2008): Grenzen des Flussgebietsmanagements. Folgt die Wasserwirtschaft dem falschen Ansatz? In: Korrespondenz Wasserwirtschaft (KW), 1. Jg. Nr. 7, S. 354–360.
- Wassernetz NRW (Hrsg.) (2006): Handbuch Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz – für Aktive in Nordrhein-Westfalen, mit Beiträgen in insgesamt 10 Kapiteln von: Aschemeier, C.; Becker, R.; Rebsch, St.; Hänel, St. Düsseldorf.

Internetadressen

- Aktuelle Informationen über den Stand der Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen werden sowohl vom Wassernetz NRW, einem gemeinsamen Projekt von BUND, NABU und der LNU in NRW bereitgestellt unter www.wassernetz-nrw.de. Über Links gelangt man an alle relevanten Informationen und Unterlagen – auch zu den Seiten der Runden Tische und der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Bei www.flussgebiete.nrw.de handelt es sich um das zentrale Portal des Landes NRW zur Umsetzung der WRRL. Hier kann man als interessierter Bürger bis zum 22.06.2009 an der Jedermannbeteiligung mitmachen und sich z. B. zu den Planungen im eigenen Flussgebiet äußern.
- Unter ec.europa.eu/environment/water/ gelangt man auf die zentrale Einstiegsseite der Kommission zum Thema Wasser.
- www.wasserblick.net ist die zentrale Plattform der Wasserbehörden aus Bund und Ländern.
- www.umweltbundesamt.de/wasser stellt die vom UBA zum Wasser- und Gewässerschutz bereitgestellten Informationen zur Verfügung.

Peter Burggraaff, Klaus-Dieter Kleefeld, Elmar Knieps

Neue Regionalisierungsansätze und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen: der kulturlandschaftliche Fachbeitrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zum Landesentwicklungsplan

Gliederung

- Vorbemerkungen
- 1 Kulturlandschaftsbegriff
 - 1.1 Kulturlandschaft
 - 1.2 Historische Kulturlandschaft
- 2 Gesetzlicher Rahmen
- 3 Markierung von Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen
- 4 Bedeutsame und landesbedeutsame Kulturlandschaftsbereiche
- 5 Kulturlandschaftliche Leitbilder
- 6 Konzeptionelle Konsequenzen für die Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen
 - 6.1 Reduzierung einer weiteren Uniformierung der Kulturlandschaften
 - 6.2 Beachtung der tradierten und regionspezifischen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen
- 7 Fazit
- Literatur

Vorbemerkungen

Die gewachsene Kulturlandschaft ist seit der Novelle des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG) von 1998 Gegenstand der Raumordnung. „Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren. Die gewachsenen Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 ROG in der Fassung vom 24.06.2004, BGBl. I S. 1359). Nach der letzten Novellierung weist der Gesetzestext jetzt eine etwas andere Formulierung auf, die jedoch nicht als grundlegende Veränderung der Intention von 1998 verstanden wird (§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG in der Fassung vom 22.12.2008, BGBl. I S. 2986): „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwi-

ckeln. Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.“

Aufgrund ihrer Komplexität und Dynamik muss Kulturlandschaft bzw. müssen Kulturlandschaften für die Raumordnung und -planung beschrieben, gegliedert und als Kulturlandschaftstypen ausgewiesen und klassifiziert werden. Hierbei ist die Beachtung der unterschiedlichen Planungs- und Maßstabsebenen unabdingbar. Das Gutachten der Landschaftsverbände zur Berücksichtigung des landschaftlichen kulturellen Erbes in der Landesplanung (Landschaftsverband Westfalen-Lippe LWL und Landschaftsverband Rheinland LVR 2007) dokumentiert eine Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in 32 Kulturlandschaften als Einstieg (top-down) in die Aufbereitung des Themas für die Raumordnung und -planung.

Die Intentionen des Gutachtens und der Kulturlandschaftsgliederung werden im Folgenden beschrieben, wobei zu betonen ist, dass mit dem Gutachten explizit der planerische Dialog ausgehend von der Landesebene angestoßen werden soll und auf der regionalen Planungsebene intensiv weiter zu führen sein wird. Insbesondere in Bezug auf die 32 Kulturlandschaften und die bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche wird der nachfolgenden Ebene der Regionalplanung die Aufgabe zugedacht, eine weitere Untergliederung sowie eine Formulierung von differenzierten Zielen und Leitbildern anzugehen und umzusetzen. Die Autoren dieses Beitrages waren als Mitglieder des Projektteams (Koordination und Projektleitung Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Amt für Landschafts- und Baukultur in Westfalen und Landschaftsverband Rheinland/Umweltamt) an der Erarbeitung des Gutachtens beteiligt.

1 Kulturlandschaftsbegriff

Der allgemeine Kulturlandschaftsbegriff ist getrennt von dem spezifischeren Begriff der „historischen Kulturlandschaft“ oder „kulturhistorisch wertvollen Landschaft“ zu sehen. Zum Kulturlandschaftsbegriff existieren zahlreiche fachspezifische Definitionen. Der Unterausschuss Denkmalpflege (UAD) der Kultusministerkonferenz hat vor dem Hintergrund der Umsetzung der europäischen Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung in nationales Recht und der damit einhergehenden Notwendigkeit begrifflicher Klärungen die nachfolgend wiedergegebene Definition erarbeitet. Sie wurde im September 2003 an die Kultusministerkonferenz weitergeleitet und dort gebilligt (Kultusministerkonferenz 2003).

1.1 Kulturlandschaft

„Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Verlauf der Geschichte. Dynamischer Wandel ist daher ein Wesensmerkmal der Kulturlandschaft. Der Begriff findet sowohl für den Typus als auch für einen regional abgrenzbaren Landschaftsausschnitt Verwendung.“

Die Kultusministerkonferenz folgt hiermit der Auffassung, dass Kulturlandschaft durch die anthropogene Überformung einer Naturlandschaft als einem nicht anthropogen geprägten Naturraum entsteht. Kulturlandschaft ist somit ein Überbegriff, der geogene, biogene und anthropogene Ausstattung und Dynamik eines Landschaftsraumes beinhaltet. Kulturlandschaftsgeschichte umfasst daher allgemein die raumbezogenen, menschlichen Aktivitäten seit Beginn einer anhaltenden anthropogenen Landschaftsüberformung im Zuge der Sesshaftwerdung des Menschen im Neolithikum.

Die Definition betont zudem den Aspekt der Dynamik und andauernden Transformation als Wesensmerkmal der Kulturlandschaft. Diese Dynamik beinhaltet die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen oben genannten Aspekten einer Kulturlandschaft. Die verschiedenen regionalen Einheiten zeigen charakteristische Merkmale z. B. in der Landbewirtschaftung und der Landschaftspflege, in den Bauweisen und der Siedlungsstruktur, daneben auch im Sozialwesen, in der Heimatpflege, bei der Verbreitung und Entwicklung von Technologie und Wirtschaft.

Nordrhein-Westfalen ist in seiner heutigen Ausprägung stark anthropogen überformt. Somit wird Nordrhein-Westfalen in dem Fachbeitrag der Landschaftsverbände auf der Grundlage der historischen Entwicklungen und der dadurch entstandenen unterschiedlichen kulturlandschaftlichen Ausprägung zunächst großräumig untergliedert.

1.2 Historische Kulturlandschaft

„Die historische Kulturlandschaft ist ein Ausschnitt aus der aktuellen Kulturlandschaft, der durch historische, archäologische, kunsthistorische oder kulturhistorische Elemente und Strukturen geprägt wird. In der historischen Kulturlandschaft können Elemente, Strukturen und Bereiche aus unterschiedlichen zeitlichen Schichten nebeneinander und in Wechselwirkung miteinander vorkommen. Elemente und Strukturen einer Kulturlandschaft sind dann historische, wenn sie in der heutigen Zeit aus wirtschaftlichen, sozialen, politischen oder ästhetischen Gründen nicht mehr in der vorgefundenen Weise geschaffen würden oder fortgesetzt werden, sie also aus einer abgeschlossenen Geschichtsepoche stammen.

Die historische Kulturlandschaft ist Träger materieller geschichtlicher Überlieferung und kann eine eigene Wertigkeit im Sinn einer Denkmalbedeutung entfalten. Wesentlich dafür sind ablesbare und substanziell greifbare Elemente und Strukturen in der Landschaft, welchen man geschichtliche Bedeutung zuschreibt, ohne dass sie selbst denkmalwürdig sein müssen. Die historische Kulturlandschaft ist zugleich das Umfeld, also der materielle und gedankliche Wirkungsbezugsraum einzelner historischer Kulturlandschaftselemente oder Denkmale. Die Erhaltung einer historischen Kulturlandschaft oder von Teilen davon liegt in beiden Fällen im öffentlichen Interesse.“

Auch wenn hier erwähnt wird, dass historische Kulturlandschaften eine eigene Denkmalbedeutung entfalten können, ist hervorzuheben, dass es sich bei historischen Kulturlandschaften de facto überwiegend um nicht bau- oder bodendenkmalgeschützte Flächen handelt. Diese Flächen unterliegen jedoch mitunter natur- und landschaftsschutzrechtlichen Vorgaben, die kulturlandschaftsbezogene Festsetzungen enthalten können. Historische Kulturlandschaften und ihre Einzelelemente sind in der Mehrzahl der Fälle auf eine behutsame Weiterentwicklung und Schutz durch angepasste Nutzung angewiesen.

Eine historische Kulturlandschaft kann eine relative Naturnähe aufweisen und ökologisch wertvoll sein (z. B. eine Heidellandschaft, aufgelassene Steinbrüche, historische Weinbergsterrassen). Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Artenvielfalt und anthropogener (Über-)Nutzung vor allem in vor- und frühindustrieller Zeit, da diese Nutzungen Nischen für eine jeweils spezielle Flora und Fauna geschaffen haben. Eine historische Kulturlandschaft kann aber ebenso naturfern und in höchstem Maße artifiziert sein, wie z. B. barocke Gartenanlagen oder historische Orts- und Stadtkerne. Der kulturhistorische Wert einer Landschaft, eines Landschaftsteiles oder -elementes ist unabhängig von seinem ökologischen Wert. Er muss mit spezifischen Methoden der historischen Wissenschaften erfasst, beschrieben und bewertet werden.

Ausdrücklich anzumerken ist, dass das archäologische Erbe grundsätzlich zur Kulturlandschaft hinzugerechnet werden muss. Wichtige kulturlandschaftliche Bestandteile sind zudem „landmarks“; sie entfalten Bedeutung auf lokaler und assoziativer Ebene. Es müssen auch nicht physisch fassbare Phänomene wie religiöse, politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und ästhetische Wertsysteme, Prozesse, Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen, Traditionen, Bräuche usw. berücksichtigt werden, die zu bestimmten Kulturlandschaftstypen geführt haben.

Entscheidendes Kriterium für die nachfolgenden Ausführungen ist die bis heute bestehende Raumwirksamkeit der Nutzungs- und Siedlungsgeschichte. Das bedeutet, dass die historische Substanz oder die historische Struktur innerhalb der gegenwärtigen Kulturlandschaft entweder aktuelle Entscheidungen beeinflusst oder die Möglichkeit der Wertschöpfung enthält. Raumwirksamkeit bedeutet hier explizit nicht, dass die historische Substanz auch ohne Weiteres optisch sichtbar sein muss oder im Landschaftsbild sichtbar in Erscheinung tritt.

Unter Substanz ist das Gebäude, das gegenständliche Relikt (funktionslos gewordener Überrest) oder aber auch ein vegetatives Element – beispielsweise Grenzbaum, Hecke, Parkanlage – zu verstehen. Die Struktur löst sich vom Gegenständlichen und bezeichnet z. B. Standortkontinuitäten, charakteristische Wald-Offenlandverteilungsmuster oder Verkehrsachsen.

Die potenzielle Wertschöpfung des historisch gewachsenen kulturellen Erbes liegt in nichtmonetären Voraussetzungen, die – entsprechend erschlossen – monetäre Potenziale entfalten können. Für einen nachhaltigen sozial-, umwelt- und kulturverträglichen Tourismus ist das regionale kulturelle Erbe ein entscheidender Wertfaktor.

Diese Ansätze lassen sich durch ein integratives Kulturlandschaftsmanagement mit einem regionalen Vermittlungskonzept unter der Zielsetzung der Bewahrung des kulturellen Erbes verbinden.

Voraussetzung ist die Benennung der vorhandenen Ausstattungsmerkmale einer Region, basierend auf deren historisch überlieferter und damit persistenter Substanz und Struktur, sowie die Erfassung in einem Kulturlandschaftsinformationssystem wie KULADIGNW (LVR und LWL). Der Begriff „Persistenz“ beschreibt ihre aktuelle Raumwirksamkeit. Damit erheben die nachfolgenden Ausführungen nicht den Anspruch der Darstellung einer rekonstruierenden Kulturlandschaftsgeschichte, sondern der Hervorhebung der Geschichtlichkeit des gegenwärtig Vorhandenen, um daraus dessen Zukunftsfähigkeit abzuleiten.

Die durch unterschiedliche landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, gewerbliche und bergbauliche Nutzungssysteme sowie regionale Bauformen und -materialien geprägte Kulturlandschaft trägt maßgeblich zum Profil und zur regionalen Identität eines Raumes bei. In ihrer Gesamtheit ist die historische Kulturlandschaft Träger des kulturellen Erbes im landschaftlichen Kontext.

2 Gesetzlicher Rahmen

Kulturlandschaft als rechtlicher Begriff findet sich in internationalen und nationalen Konventionen und Gesetzen, die für die Raumplanung und Raumordnung in Deutschland sowie den Bundesländern eine Rechtswirkung entfalten und damit auch eine gewisse Verbindlichkeit aufweisen, wie z. B. die Kriterien der UNESCO. Aus Platzgründen werden die internationalen Konventionen hier nicht weiter ausgeführt, sondern der Schwerpunkt wird auf die nationale Gesetzgebung gelegt. Das *Raumordnungsgesetz*

(ROG) der Bundesrepublik Deutschland formuliert seit der Novellierung 1998 als Leitvorstellung die nachhaltige Entwicklung in § 1.

- (1) „(...) Dabei sind
 - a. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
 - b. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.
- (2) Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.
- (3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip) ...“ (§ 1 ROG in der Fassung vom 22.12.2008, BGBl. I S. 2986).

Diese Aussage ist auch auf Kulturlandschaft als gesellschaftliches Gut anzuwenden. Der Nachhaltigkeitsgedanke fordert einen bewussten, verantwortungsvollen und schonenden Umgang mit Gütern unterschiedlichster Art unter Einbeziehung der Lebensqualität zukünftiger Generationen. Eines dieser Güter, über die die Gesellschaft verfügt und über dessen Wahrung für künftige Generationen oder über dessen immer irreversible Zerstörung sie zu entscheiden hat, ist ihr kulturlandschaftliches Erbe.

Dieses kulturlandschaftliche Erbe ist ein bedeutender Identitätsträger einer Region, es beinhaltet Relikte der Wirtschafts- und Lebensweisen vergangener Epochen von hohem Dokumentations- und Erlebniswert und ist wertvolles Archiv für die Erforschung menschlichen Agierens im Raum seit Beginn der anthropogenen Besiedlung. Die prägende Vielfalt der Teilräume der Bundesrepublik Deutschland wird ganz grundsätzlich durch ihre unterschiedliche kulturlandschaftliche Charakterisierung getragen. Unter den Grundsätzen der Raumordnung, welche *im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden* sind, wird in der 1997 geänderten Fassung des Raumordnungsgesetzes erstmals ausdrücklich die Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaften genannt. Die rechtliche Basis für den kulturlandschaftlichen Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen bildete das Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 24.06.2004. Nachhaltige Entwicklung ist nach wie vor die Leitvorstellung des Raumordnungsgesetzes. Unter den Grundsätzen der Raumordnung, welche *im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden* sind, wird ausdrücklich die Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaften, wie in den Vorbemerkungen zitiert, gefordert.

Eine entsprechende Entwicklungsstrategie für Städte und Regionen in Deutschland wurde am 20.06.2006 verabschiedet. Die für Raumordnung zuständigen Minister von Bund und Ländern haben hierbei die Aufgabenschwerpunkte der nächsten Jahre für die Raumordnung von Bund und Ländern festgehalten. Die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ greifen wichtige wirtschaftliche, soziale und ökologische Problemstellungen auf und richten sich an die Verantwortlichen für Planungsentscheidungen, Investitionen und Maßnahmen in Bund und Ländern.

Die neuen Leitbilder sollen in einem Arbeits- und Aktionsprogramm konkretisiert werden. Erläuternd wird zu dem ScherpunkttHEMA Gestaltung von Kulturlandschaften ausgeführt:

„Kulturlandschaftsschutz definiert sich zunächst als Bewahrung historischer Landschaften, die auch städtische und industriell-gewerbliche Gebiete umfassen und nicht nur auf ländliche Regionen beschränkt sind. Der Auftrag der Raumordnung zur planerischen Gestaltung von Kulturlandschaften umfasst mehr als nur die Konservierung historisch bedeutsamer Räume. Die eigentliche Herausforderung besteht in einer behutsamen Weiterentwicklung der Landschaften im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung. Anzustreben ist ein harmonisches Nebeneinander unterschiedlichster Landschaftstypen, bei dem ihre ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen dauerhaft erhalten bleiben und keine dieser Funktionen gänzlich zu Lasten der anderen entwickelt wird.“

Im Rahmen der Landesplanung ist die Landesregierung aufgerufen, die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes des Bundes umzusetzen und somit die Grundlagen für einen nachhaltigen Umgang mit dem Gut „gewachsene Kulturlandschaft“ zu schaffen. Dieser Forderung wird mit der Erstellung eines kulturlandschaftlichen Fachbeitrages bereits ein Stück weit Folge geleistet.

Darüber hinaus enthalten das Bundesnaturschutzgesetz sowie die Naturschutzgesetze der Länder und die Gesetze zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Strategischen Umweltprüfung Aussagen zum Thema Kulturlandschaft bzw. zur historischen Kulturlandschaft.

3 Markierung von Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen

Die Beschreibung der kulturlandschaftlichen Eigenart (vgl. auch BNatSchG) erfolgte im Fachgutachten der Landschaftsverbände flächendeckend innerhalb markierter Kulturlandschaften sowie durch repräsentative Beispiele, gegliedert nach Funktionen und Themen. Entscheidend für die kulturlandschaftliche Eigenart ist die historische Kontinuität auf Grundlage von historischen Reststrukturen. Sie basiert auf der Ausstattung mit historischen Elementen und Strukturen, ihrer Verteilung und Anordnung. In der Zusammenschau mit dem Naturraum und der assoziativen Ebene entsteht ein Gesamtbild der kulturlandschaftlichen Eigenart.

Die Kulturlandschaft insgesamt beinhaltet somit etwas Prozessuales und ist geprägt durch charakteristische Nutzungsweisen, die naturräumlich angepasst und individuell sind. Der auf das Zukünftige gerichtete Blick muss neben dem zu Bewahrenden auch das zu Entwickelnde benennen. Die Wahrnehmung und Bewertung von Landschaft unterscheidet sich zwischen den Trägern öffentlicher Belange und den Bewohnern. Erst in der Zusammenführung ist ein Erhalt der Kulturlandschaft durch Einbeziehung der Menschen vor Ort und in der Umgebung zu erreichen. Schließlich bergen die verschiedenen Kulturlandschaften durch ihr überkommenes historisches Inventar Wertschöpfungspotenziale, die nur dann wirksam werden können, wenn ein Erhalt zumindest der Grundstruktur dieser Räume gewährleistet ist. Die nachfolgend aufgelisteten Dimensionen von Kulturlandschaft wurden für die kulturlandschaftliche Gliederung u. a. angewendet:

Historische Dimension

Innerhalb der Kulturlandschaften sind relativ-chronologisch zunächst ältere bzw. jüngere Räume zu unterscheiden. Hier sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Dominanz einer Periode
- Vorhandensein mehrerer Entwicklungsstadien
- Veränderungsgrad/Dynamik gegenüber Verharrung und Persistenz

Funktionale Dimension

Hierbei werden die Kulturlandschaften unabhängig von ihrer visuellen Wirksamkeit nach ihren Funktionen inkl. Landschaftsnutzung bzw. -inanspruchnahme (auch Nicht-Nutzung wie z. B. Brache) betrachtet:

- Funktionsarten (Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Bergbau usw.)
- Dominanz einer Funktion gegenüber Multifunktionalität
- alte (traditionelle) gegenüber neuen Funktionen: Funktionswandel, Funktionsverbreitung

Visuelle Dimension (Landschaftsbild)

Diese beruht auf folgenden sichtbaren Merkmalen, die eine Landschaft als offen, halb-offen oder geschlossen, aber auch als vielseitig, abwechslungsreich bzw. monoton charakterisieren:

- naturräumliche Ausstattung mit den ablaufenden Prozessen und Zyklen
- anthropogene Prägung
- Aussehen und Landnutzung: Bebauungsdichte, Bebauungs- und Siedlungsformen, Baumaterialien, Industrie, Infrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Verkehrsflächen
- visuell ablesbares Alter (alt – neu)

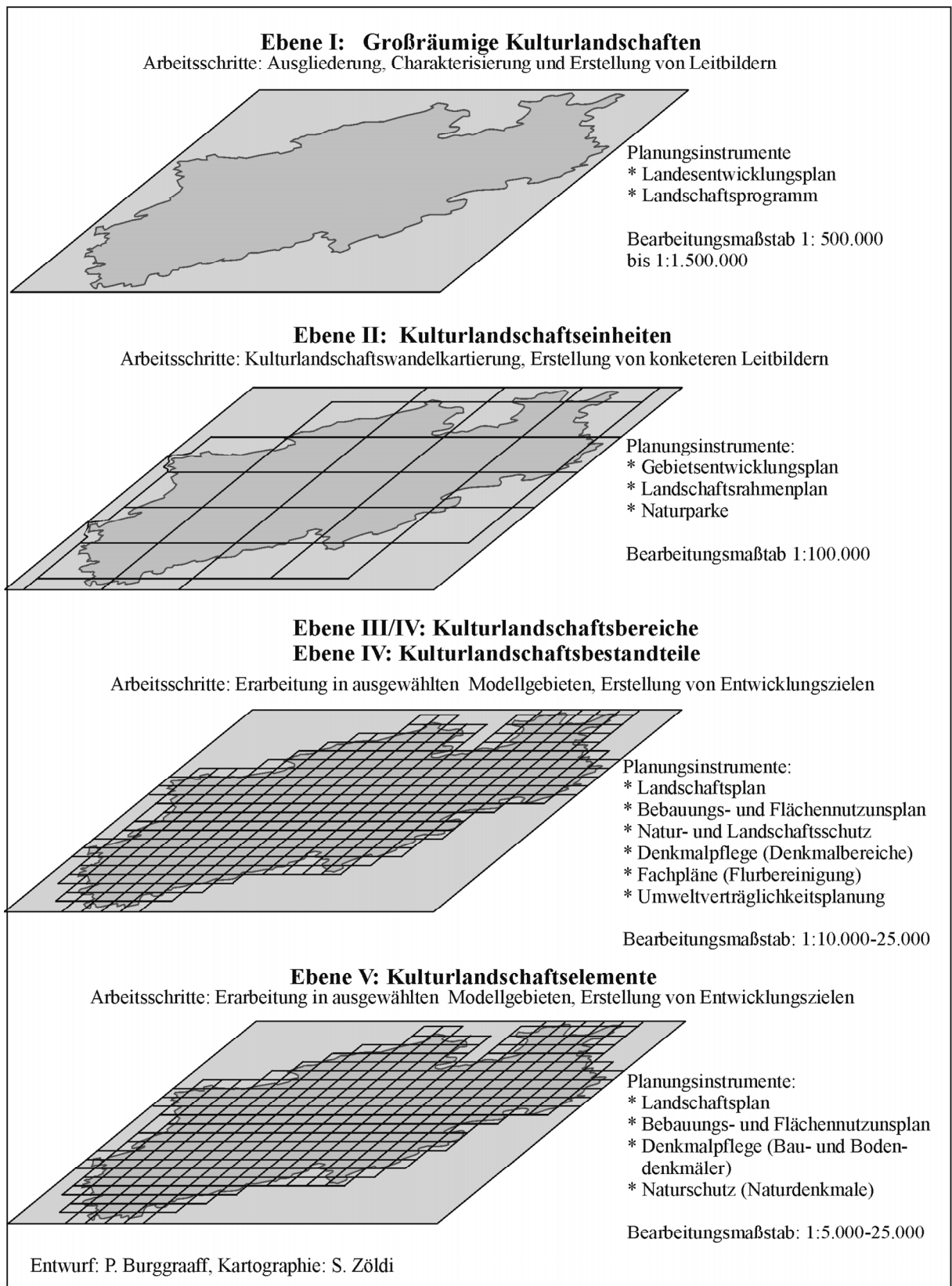
Assoziative Dimension

Entscheidend ist hierbei die Ablesbarkeit kulturlandschaftsgeschichtlicher Prozesse im heutigen Landschaftsbild. Dabei spielen die großflächigen Strukturen eine wichtige Rolle. Für die Bewertung gerade im Hinblick auf *Seltenheit* ist der Betrachtungsraum entscheidend, ebenso wie die Einstufung des *Charakteristischen*. Die Kategorie *Erlebbarkeit* ist ein deutliches Merkmal, da es in der Formulierung von Leitzielen für die zukünftige Entwicklung zunächst um die Berücksichtigung des momentanen kulturellen Landschaftserbes und nur in Einzelfällen um rekonstruktive Maßnahmen wie z. B. in Naturschutzgebieten mit der Einrichtung des *kulturlandschaftlichen Erlebens* geht, bei dem die Ausweisung von *Naturschutzgebieten* mit ausschließlich landeskundlicher Begründung und von *Denkmalschutzzonen* sowie Empfehlungen der Inwertsetzung für die Erholung wichtige Voraussetzungen sind.

Im kulturlandschaftlichen Fachbeitrag zur Landesplanung in Nordrhein-Westfalen ist die Betrachtungsebene zunächst die der *Kulturlandschaften*. Dies sind überregionale Landschaften der mittleren Ebene, in denen eine oder wenige – meistens miteinander zusammenhängende – Nutzungen und funktionelle Aktivitäten verbunden mit der naturräumlichen Beschaffenheit dominieren und dadurch einen Raum prägen:

- allgemeine flächenbezogene Bewertungen
- auf diese Betrachtungsebene bezogene Leitbilder
- Maßstabsebene 1:100.000 bis 1:250.000

Abb. 1: Planungsebenen bezogen auf die Kulturlandschaft



Quelle: Burggraaff 2000, S. 21

Für das Land Nordrhein-Westfalen wurde einführend die Ebene der Kulturlandschaften aufbereitet, anschließend wurden *bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche* (zusammengehörige und zusammenhängende Bestandteile und Elemente) als besondere Ausschnitte der historischen Kulturlandschaft markiert und beschrieben:

- flächen- und strukturbezogene Bewertungen
- Entwicklungsziele
- Maßstabsebene 1:100.000

Die Markierungskriterien variieren je nach diesen angegebenen Maßstabsebenen. Für die Abgrenzung räumlicher Bereiche in unterschiedlichen Maßstabsebenen bietet sich ein physiognomischer Ansatz an. Folgende Parameter bildeten innerhalb dieses morphogenetischen Ansatzes eine Diskussionsbasis:

- naturräumliche Grobgliederung
- Landschaftsbild
- vorherrschende Siedlungstypen
- Landnutzungs-Strukturen
- historische Strukturen und erhaltene Substanz
- territoriale Gliederung (soweit ablesbar)

Für die Markierung der verschiedenen Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen wurden zudem folgende Kriterien, anknüpfend an die vorgenannten Dimensionen, zugrunde gelegt, vor allem auf das Sichtbare basiert wie offenes, geschlossenes und abwechslungsreiches Landschaftsbild, die Entwicklung, dominante bzw. diverse Funktionsbereiche mit den damit verbundenen Nutzungen und die Erschließung. Folgende kulturlandschaftsprägende Funktionsbereiche sind zu unterscheiden:

I. Gesellschaftliche, politische und religionsbezogene Funktionsbereiche

- a) Religion/Kirche
- b) Militär/Verteidigung
- c) Herrschaft/Verwaltung/Recht
- d) Raumordnung/Planung/Landschafts-/Natur-/Denkmalschutz

II. Wirtschaftlich orientierte Funktionsbereiche

- a) Landwirtschaft
- b) Forstwirtschaft
- c) Bergbau
- d) Gewerbe/Industrie
- e) Dienstleistung
- f) Wasserbau/Wasserwesen
- g) Verkehr/Transport/Infrastruktur

III. Sozial und kulturell geprägte Funktionsbereiche

- a) Soziales (Ausbildung und Gesundheitswesen)
- b) Wohnen/Siedlungswesen
- c) Kultur/Erholung/Fremdenverkehr

Gemäß den geschilderten Kriterien ergibt sich für NRW eine Unterscheidung in 32 Kulturlandschaften:

Abb. 2: Kulturlandschaftliche Gliederung Nordrhein-Westfalens



Quelle: Landschaftsverband Westfalen-Lippe und Landschaftsverband Rheinland 2007, S. 476

4 Bedeutsame und landesbedeutsame Kulturlandschaftsbereiche

Unterhalb der Maßstabsebene der 32 markierten Kulturlandschaften werden im Fachbeitrag bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche hervorgehoben.

Bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche sind von überregionaler historischer Bedeutung oder repräsentieren für eine Region besonders typische Entwicklungen. Sie erfüllen i. d. R. die gesetzlichen Anforderungen des § 2 DSchG (Denkmal, Denkmalbereich) oder des BNatSchG/LG NRW (Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet). Darüber hinaus entsprechen sie den „historisch, kulturell oder archäologisch bedeutenden Landschaften“ der UVP-Richtlinie der EU bzw. den „archäologisch bedeutenden Landschaften“ des UVPG. Landesplanerische Ziele sind die Erhaltung der wertgebenden Merkma-

le und Bestandteile (Elemente, Strukturen und das Erscheinungsbild) sowie die behutsame Weiterentwicklung.

Deren Markierungskriterien gehen aus den Gliederungsparametern zu den Kulturlandschaften hervor und ergänzen diese mit weiteren Wahrnehmungs- und Deutungsebenen. Daraus ergibt sich eine ausschließlich auf die Erfordernisse der Raumordnung hin orientierte Bewertung mit dem Ziel, konkrete kulturlandschaftliche Vorbehalts- und Vorranggebiete zu ermitteln. Hierzu werden die fachlichen Betrachtungsansätze der Kulturlandschaftspflege, der Bau- und Bodendenkmalpflege, der historischen Geografie sowie der Landschafts- und Baukultur einbezogen.

Die einzelnen Kulturlandschaftselemente (z.B. Baudenkmäler) sind mit konstituierend für die Kulturlandschaftsbereiche. Die Bewertung eines Kulturlandschaftsbereiches als besonders bedeutsam ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer entsprechenden Kategorisierung der einzelnen Denkmäler: Die bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche haben eine herausragende Stellung innerhalb des gesamten kulturellen Erbes in Nordrhein-Westfalen z.B. wegen ihres Erhaltungszustandes, der historischen Dichte oder der räumlichen Persistenz, jedoch nicht aufgrund einer herausragenden Stellung der Einzellemente.

Die bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche sind das Ergebnis einer fachlichen Diskussion und interdisziplinären Konsensfindung mit inhaltlicher Prioritätensetzung. Ein bedeutsamer Kulturlandschaftsbereich kann verschiedene Sachverhalte abbilden: z.B. ein herausragendes singuläres Phänomen oder die Befundverdichtung einer Kulturperiode oder die räumliche Überlagerung verschiedener Perioden mit ihren heute noch raumwirksamen Hinterlassenschaften. Bei der Markierung der bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche im Sinne von raumordnerischen Vorbehaltsgebieten wurde besonderer Wert darauf gelegt, zeitlich-funktionale Aspekte zu betonen. So wurden häufig Bereiche abgegrenzt, die spezifische Inhalte aufweisen, z.B. vorgeschichtliche oder römische Siedlungsareale, Bergbaugebiete, Industriereviere, militärische Anlagen.

Neben den bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen mit einer Flächengröße von mehr als 75 ha sind im Fachgutachten Inhalte dargestellt, die ihre Raumwirksamkeit und historisch-kulturlandschaftliche Bedeutung nicht primär über ihre flächenhafte Ausdehnung erzielen. Es handelt sich um:

- kleinflächige Objekte und Strukturen mit überregionaler Bedeutung, z.B. Burgen, Klöster etc.
- lineare Strukturen, z.B. Bahnlinien, Straßen, die keine abseits der Linie liegende, den Raum prägende Begleitinfrastruktur aufweisen
- Sichtbezüge von überregionaler Bedeutung, teilweise mit einer ausgeprägten Silhouettenwirkung (Sichtachsen und Sichtfelder)

Diese Elemente sowie die bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche sind einzeln beschrieben und in einer tabellarischen Übersicht im Fachgutachten skizziert.

Entsprechend den Kriterien für den Kulturgüterschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung wurden folgende Kriterien angewandt: historischer Wert, künstlerischer Wert, Erhaltungswert, Seltenheitswert, regionaltypischer Wert, Wert der räumlichen Zusammenhänge und Beziehungen, Wert der sensorischen Wahrnehmungsebene, die Flächen- und Raumrelevanz. Besonders hervorzuheben sind der historische Zeugniswert, der Erhaltungszustand und die Erhaltungsdichte:

Der historische Zeugniswert ist eine über die Disziplinen hinweg anerkannte Bestimmungskategorie. Wenn in einem bedeutsamen Kulturlandschaftsbereich z. B. eine Kultivierungsphase besonders gut erhalten und in Struktur und Substanz ablesbar überliefert ist, haben diese Merkmale einen hohen Zeugniswert innerhalb des kulturellen Erbes in Nordrhein-Westfalen. In einigen Bereichen lässt sich die besonders hervorgehobene Kulturleistung noch vollständig erkennen und markieren, in anderen sind es Relikte aus ehemals größeren Zusammenhängen.

Demzufolge ist der Erhaltungszustand eine weitere Bewertungskategorie. Archäologisch-historische Substanz tritt in wertvollen Räumen entweder singulär auf oder ist dort besonders gut räumlich überliefert. Die Markierungslinie schließt ausdrücklich nicht aus, dass diese Substanz auch außerhalb überliefert ist, aber es werden räumliche Verdichtungen – mitunter exemplarisch – hervorgehoben. Die Erhaltungsdichte ist somit die dritte Argumentationsebene.

Bei den bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen wurde methodisch nicht der Weg der Clusteranalyse beschritten. Diese Methode greift kulturlandschaftlich nicht. Die quantitative Auszählung von historischen Kulturlandschaftselementen nach Quadranten bildet die Komplexität der kulturellen Phänomene in Nordrhein-Westfalen nicht hinreichend ab. Die Erhaltungsdichte und deren Bewertung auf landesweiter bzw. europäischer Ebene basiert auf dem aktuellen Erfassungshintergrund der beteiligten Kulturdienststellen der Landschaftsverbände. Deren entsprechendes Fachwissen ist eingeflossen und in den Erläuterungen wiedergegeben.

Neben den drei genannten Markierungskriterien kommen als viertes die Betrachtungsebenen Nordrhein-Westfalen, Bundesrepublik Deutschland, Europa und die Weltebene hinzu. Das UNESCO-Welterbe ist eine weltweit anerkannte Bewertungsebene, die sich auch bei den bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen niederschlagen muss. Hinzu kommen europäische Kulturleistungen auf dem Gebiet des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen; diese Ebene tritt z. B. in prähistorischen Kulturphasen, Residenzlandschaften, Parklandschaften, Heckenlandschaften oder auch bei der Herausbildung industriegeschichtlich geprägter Bereiche auf. Die Betrachtungsebene wurde im fachlichen Dialog ermittelt, einerseits im Austausch zwischen den beiden Landschaftsverbänden und andererseits fachlich in den hierarchischen Ebenen der Bedeutungsbestimmung. Somit fließt die Betrachtungsebene argumentativ ein und nicht in einer numerischen Bewertungsmatrix. Auch hierzu besteht die einhellige Meinung, dass das kulturelle landschaftliche Erbe Nordrhein-Westfalens nicht naturwissenschaftlich statistisch erhoben werden kann. Erst die deskriptive beschreibende Ebene kann den Betrachtungshintergrund erschließen.

Die bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche variieren erheblich und weisen hervorragende, teilweise einzigartige Ausstattungsmerkmale auf, die sie voneinander unterscheidbar machen.

Als landesweit bedeutsam sind Kulturlandschaftsbereiche bewertend ausgewählt worden; sie wurden als Vorschlag für raumordnerische Vorranggebiete zum Erhalt des landschaftlichen kulturellen Erbes verstanden. Die Kriterien und wertbestimmenden Merkmale für deren Ausgliederung sind dieselben wie für die oben definierten bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche. Sie sind jedoch deutlicher ausgeprägt und höher gewichtig. Neben den oben genannten Kriterien kommen noch drei weitere hinzu:

- besonders hohe Bedeutung
- Repräsentanz
- planerische Relevanz

Im Vergleich zu den bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen erfolgte vielfach eine vom Flächenumfang her verringerte Darstellung. Dies war immer dann der Fall, wenn nur Teile des bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiches und seiner Ausstattung als absolut herausragend bewertet wurden. Auch erfolgte im Einzelfall eine Aggregation benachbarter Kulturlandschaftsbereiche, wenn ihnen jeweils eine landesweite Bedeutung attestiert wurde.

5 Kulturlandschaftliche Leitbilder

Für eine kulturlandschaftsverträgliche Raumordnungspolitik müssen für Nordrhein-Westfalen Leitlinien und für die Kulturlandschaften Leitbilder erarbeitet werden. Folgende Prinzipien sind innerhalb des Gutachtens der Landschaftsverbände zugrunde gelegt worden:

1. Die gewachsenen Kulturlandschaften sind das prozessuale Ergebnis einer Nutzungsgeschichte.
2. Die heutigen Kulturlandschaften weisen Strukturen und Substanz aus der Geschichte auf, die raumwirksam sind.
3. Diese Raumwirksamkeit entfaltet sich
 - a) in einem öffentlichen Erhaltungsinteresse als kulturelles Erbe
 - b) als „Ankerpunkte“ regionaler Identität (das räumliche Gedächtnis der Gesellschaft)
 - c) als potenzieller Wertschöpfungsimpuls innerhalb eines integrativen, nachhaltigen Kulturlandschaftsmanagements.
4. Kulturlandschaftliche Leitbilder dienen der Stärkung der Eigenständigkeit von Kulturlandschaften unter Anerkennung des kulturellen und regionalen Standortfaktors.

Darüber hinaus ist bei Leitbildern auch eine Zweiteilung zu unterscheiden zum

- *Substanzerhalt* einzelner Kulturlandschaftselemente oder zur
- *Erhaltung der Ablesbarkeit* historisch gewachsener Raumstrukturen, die für den jeweiligen Raum prägend sind. Hierbei spielt die Verteilung von Offenland zu Waldflächen eine Rolle, lineare Gehölzstrukturen, aber auch das Siedlungsgefüge der Einzelhöfe und der Verkehrswege sowie Sichtachsenbezüge u. v. m.

Als Präambel zu den kulturlandschaftlichen Leitlinien ist Artikel 1 der Europäischen Landschaftskonvention „Landschaft ist ein Gebiet wie es von Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren ist“ sehr geeignet. Daraus ergeben sich folgende allgemeine Leitlinien zur Erhaltung und Entwicklung:

- Schutz und schonende Entwicklung von Kulturlandschaft sind für das seelische und körperliche Wohlempfinden des Menschen wichtig
- Bewahrung der vielschichtigen zeitlichen Dimension der Kulturlandschaft
- Erhaltung des kulturellen Erbes im europäischen Verständnis
- Wahrung und Stärkung der gewachsenen regionalen Zusammengehörigkeit und Identität
- Förderung der regionalen Vielfalt in den jeweiligen Kulturlandschaften

- Nachhaltige erhaltende Weiterentwicklung von Kulturlandschaftsräumen unter Einbeziehung der gewachsenen kulturellen Zusammenhänge sowie des sich daraus ergebenden Wertschöpfungspotenzials
- Stärkung der Verbundenheit mit dem kulturellen Erbe
- Förderung von Kulturlandschaft inwertsetzenden naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen
- Stärkere Beachtung der Umgebung von eingetragenen Denkmälern
- Kulturlandschaften in ihrer Eigenart, Vielfalt und Schönheit sind schonend zu entwickeln, um ihre Geschichte und Bedeutung ablesbar zu halten
- Schöne und einmalige Kulturlandschaften in NRW sowie kulturhistorisch bedeutende Stätten und Denkmäler in ihren Umgebungen sind zu erhalten
- Assoziativ für die regionale Bevölkerung bedeutende Kulturlandschaften sind für die Stärkung der regionalen Identität nachhaltig weiterzuentwickeln
- Kommenden Generationen soll das kulturelle Erbe weitergegeben werden. Damit ist ein nachhaltiges Kulturlandschafts-Management durch eine integrierte Landnutzungs politik anzustreben.

6 Konzeptionelle Konsequenzen für die Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Entscheidend ist neben der Markierung die textliche landeskundliche Darstellung der in der jeweiligen Kulturlandschaft die regionale Eigenart hervorbringenden bzw. diese ausmachenden Merkmale und Zentralwerte. Diese sind unabdingbar für die Unverwechselbarkeit und die Identität einer Region. Hierbei ist der anthropozentrische Nutzungs- und Schöpfungsaspekt und das daraus hervorgegangene kulturelle Erbe (cultural heritage identity) der zentrale Begriff. Kulturlandschaften sind das Ergebnis einer jahrtausendelangen Nutzungsgeschichte, manchmal einer Übernutzung, mit gewollten, aber auch ungewollten Folgen, deren gegenwärtige Bewertung und Wertschätzung sich von der historischen unterscheidet.

Letztlich geht es um die Wiedergewinnung der nachhaltigen Maßstäblichkeit unserer gegenwärtigen Entscheidungen, die häufig das Historische in der Substanz und der Struktur ausräumen und innerhalb einer begrenzten Raumressource an der Erdoberfläche starke *Nivellierungstendenzen* hat, die der regionalen Vielfalt entgegenlaufen. Die Formulierung landesweiter und überregionaler Schutzziele kann ohne Bewertung nicht vorgenommen werden. Diese beziehen sich auf einen behutsamen Umgang mit den großräumigen Kulturlandschaften aufgrund der Entwicklungen seit dem 19. Jahrhundert.

Die Ziele sind:

6.1 Reduzierung einer weiteren Uniformierung der Kulturlandschaften

Die gutachterliche Arbeit der Landschaftsverbände erfolgte auch unter *Berücksichtigung der gewachsenen Verbundenheit der Einwohner mit ihrer Landschaft im Sinne der Europäischen Landschaftskonvention*. Eines der wichtigsten Konzepte der Europäischen Landschaftskonvention bringt zum Ausdruck, dass die vordringlichste Aufgabe des Gesetzgebers darin besteht, folgenden Wertekomplex anzuerkennen und folglich auch zu schützen:

Jeder Bürger möge

1. *einen persönlichen (tangible) und fühlenden Bezug zum Land entwickeln*
2. *geistigen (spiritual) und physischen Nutzen aus dieser Beziehung erhalten*
3. *teilnehmen an der Bestimmung der landschaftlichen Eigenheiten des Gebiets, in dem er lebt.*

Wichtig ist ebenfalls, dass die Konvention sowohl für gewöhnliche als auch für außergewöhnliche Landschaften Geltung hat. Sie soll alle Teile des europäischen Gebietes abdecken: von den kultivierten oder natürlichen ländlichen Gebieten bis hin zu den städtischen Gebieten und deren Umgebung. Sie beschränkt sich weder auf kulturelle oder künstliche noch auf natürliche Aspekte der Landschaft. Die Konvention setzt einen Akzent auf die Beteiligung der Bevölkerung in der Wahrnehmung und in der sich ändernden Erscheinung von Landschaft. Sie betont, wie wichtig es ist, die öffentliche Aufmerksamkeit dafür zu erhöhen.

6.2 Beachtung der tradierten und regionspezifischen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen

Eine rechtzeitige Berücksichtigung von zukünftigen gesamteuropäischen Entwicklungen wie z.B. in der Landwirtschaft, Flächenstilllegungen und Brache, Aufforstungen, Konversionsprogramme, Industriebrache und Sanierung von alten Industrie-, Gewerbe- und Bergbauflächen ist auch auf regionaler Ebene einzufordern. Eine gleichberechtigte Berücksichtigung der Vielfalt und Eigenart von historisch gewachsenen Kulturlandschaften und des Landschaftsbildes in zukünftigen Planungen ist zu fordern.

Die noch abzustimmenden Schutzziele sind in die Leitbilder für die großräumigen Kulturlandschaften aufzunehmen. Die Leitbilder sind für die Landesplanung von Bedeutung. Hier haben die kulturhistorischen Aspekte den gleichen Stellenwert wie die ökologischen. Die Leitbilder müssen für die nachgeordneten Planungsebenen entsprechend detailliert in Leitlinien und Entwicklungszielen ausgearbeitet werden. Die Leitbilder enthalten weiterhin visuelle Aspekte sowie Aussagen zur Dynamik, Persistenz, zu Entwicklungstendenzen, dominanten Funktionen, Traditionen und *identitätsstiftenden Merkmalen*. Damit ist eine historische Argumentation alleine nicht ausreichend, die Wahrnehmungsebene hat eine gleichrangige Bedeutung.

Die Leitlinien können durch allgemeine Zielvorgaben aus Gesetzen, Programmen oder Plänen ergänzt werden. Sie sehen in allgemeiner Form den behutsameren Umgang mit den unterschiedlichen Kulturlandschaftstypen und der wertschöpfenden Erhaltung charakteristischer Kulturgüter vor. Aus diesen Leitlinien sind für die herausragenden Merkmale Leitbilder mit abgestuften Kulturlandschaftsqualitäten formuliert worden.

Das Problem der heutigen Kulturlandschaftsentwicklung liegt vor allem in der Intensität des aktuellen Veränderungs- und Umformungsprozesses, wobei zunehmend moderne Elemente die älteren ersetzen und nicht mehr wie in früheren Zeiten ergänzen bzw. erweitern. Durch vollständige Zerstörung anstelle weitgehender Berücksichtigung der vorhandenen Bausubstanz, durch Vereinheitlichung anstatt Beibehaltung regionaler bzw. örtlicher Bauformen und Baumaterialien tritt ein Verlust von erlebbaren Identitätswerten ein. Die erkennbaren Zeugen der kulturlandschaftlichen Entwicklungsstadien in der Landschaft werden weiter reduziert.

Es geht um die *gesamte heutige Kulturlandschaft* in einem integrativen Verständnis. Dies bedeutet, dass Industrie- und Ballungsräume sowie in der Neuzeit gestaltete Agrar- und Forsträume ebenfalls als Kulturlandschaften zu betrachten sind. Außerdem müssen nicht konkret fassbare Phänomene wie religiöse, politische, gesellschaftliche, wirt-

schaftliche und ästhetische Wertsysteme, Prozesse, Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen, Traditionen, Bräuche usw. berücksichtigt werden, die zu bestimmten Kulturlandschaftstypen geführt haben. Weiterhin ist das heute nicht mehr oder kaum obertägig sichtbare *archäologische kulturelle Erbe substanziell und historisch strukturprägender Bestandteil* der gewachsenen Kulturlandschaft.

Es müssen alle Teile der heutigen Kulturlandschaft vom anthropogen bedingten Ökotoptop bis zum Förderturm unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten in die Betrachtung und die Bewertung einbezogen werden. Das Ziel ist eine die historischen Zentralwerte erhaltende Weiterentwicklung der Kulturlandschaft, wobei je nach Charakterisierung und Bewertung abgestufte Lösungen möglich sind, die von der Konservierung bis zur Neugestaltung reichen können. Die Weiterentwicklung muss in Einklang mit den auf den Gesamttraum bezogenen zu erhaltenden Zentralwerten stattfinden. Diese Zentralwerte sind im kulturlandschaftlichen Fachbeitrag der Landschaftsverbände Westfalen und Rheinland genannt und räumlich als bedeutsame Kulturlandschaftsbereiche verortet. Es müssen nun darauf basierend Konzepte entwickelt werden, in denen eine intensive kontinuierliche Berücksichtigung des natürlichen Potenzials, des regionspezifischen Landschaftsbildes und der kulturhistorischen Entwicklung erfolgt.

7 Fazit

Für zukünftige Planungen ist ein verantwortungsvoller und behutsamer Umgang mit der Kulturlandschaft und dem kulturellen Erbe erforderlich, der sich im Sinne eines Generationenvertrags der Nachhaltigkeit verpflichtet. Dem planenden und handelnden Menschen muss bewusst sein, dass die Spuren seiner Vorfahren in der Landschaft einmalig und nicht wieder herzustellen sind.

Die Kulturlandschaft ist das temporäre Abbild eines Entwicklungsprozesses und zugleich Ausgangsstatus für zukünftige Planungen. Diese sollten, wie im Fachbeitrag der Landschaftsverbände hervorgehoben, das Konzept der *werterhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung* nutzen, um die 32 Kulturlandschaften mit ihren unterschiedlichen historischen Ebenen zu erhalten. Dies beinhaltet, dass für die Perspektive „Kulturlandschaft“ ein ganzheitlicher Ansatz zum Tragen kommt, wie er dem komplexen Gebilde „Kulturlandschaft“ zusteht. Es geht um einen querschnittsorientierten Betrachtungsansatz auf allen dem LEP nachfolgenden Planungsebenen, der vor allem die identitätsstiftenden und imagebildenden Eigenarten der Kulturlandschaften im regionalen Zusammenhang sieht.

Die erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung beinhaltet die Sicherung und Entwicklung des vielfältigen landschaftskulturellen Erbes und die Berücksichtigung von Merkmalen, Bestandteilen, Zusammenhängen und Zusammengehörigkeiten als Schutzgüter bei raumstrukturellen Planungen und Maßnahmen. Die Voraussetzung hierfür ist ein spezifisches digitales Kulturlandschafts-Informationssystem.

Unter den gegenwärtigen Globalisierungstendenzen sind die gewachsenen Kulturlandschaften wichtig für die Verankerung der regionalen Identität und die Verbundenheit mit der Heimat. Ihr Charakter ist einzigartig, unverwechselbar und bestimmt die Attraktivität der Umwelt als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum. Insofern sind die gewachsenen Kulturlandschaften heute und zukünftig ein wichtiger Standortfaktor für die ortsansässige Bevölkerung und den Wettbewerb der Regionen. Gerade für die Landesplanung besteht die Bedeutung und Aufgabe, komplementär den allgegenwärtigen nivellierenden Tendenzen zu begegnen.

In einem historischen Verständnis sind die Kulturlandschaftsbereiche und -elemente gegenständliche Sachquellen und bilden damit das „kulturelle Gedächtnis“ einer Regi-

on. Mit dem Fachgutachten liegt ein Konzept der flächendeckenden Markierung und der Hervorhebung bedeutsamer Kulturlandschaftsbereiche vor.

Der Landesplanung wird empfohlen, die Regionalplanung zu beauftragen, Leitbilder für die Erhaltung und Entwicklung der 32 landesweit unterschiedenen Kulturlandschaften aufzustellen. Weiterhin wird vorgeschlagen, innerhalb dieser Kulturlandschaften die vorgeschlagenen bedeutsamen Bereiche zu bezeichnen, deren kulturlandschaftlicher Wert in nachfolgenden Planungen besonders berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus wird es für notwendig erachtet, 29 Kulturlandschaftsbereiche landesplanerisch zu sichern, da sie sich einerseits durch kulturgeschichtlich herausragende Wertmerkmale auszeichnen und andererseits auch für die Außendarstellung von NRW von hervorgehobener Bedeutung sind. Der Erhalt dieser landesbedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche sollte insofern von besonderem Landesinteresse sein.

Die Landesplanung kann damit auf ihrer Ebene und mit ihren Mitteln entsprechende Optionen des europäischen Raumentwicklungskonzeptes sowie mehrerer internationaler Übereinkommen aufgreifen, welche die Erhaltung der landschaftskulturellen Vielfalt im Lebensumfeld des Menschen und die Bewahrung des kulturellen Erbes im landschaftlichen Zusammenhang als europäisches Anliegen und als Aufgabe der Weltgemeinschaft ansehen. Außerdem wird hierdurch auch der Grundsatz der Raumordnung zur Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften umgesetzt (ROG § 2 Abs. 2 Nr. 13).

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge und die regionalen Zusammengehörigkeiten zu wahren. Hierbei bietet die Gliederung der Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen Orientierung.

Dem kulturlandschaftlichen Wert der bedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche soll bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden. Hierbei soll auch geprüft werden, inwieweit die Veränderungsdynamik der Nutzungen aus Gründen des Kulturlandschaftserhalts einer spezifischen Steuerung bedarf.

Denkmäler und Denkmalbereiche einschließlich ihrer Umgebung und der kulturlandschaftlichen Raumbezüge sowie kulturhistorisch bedeutsame Landschaftsteile, Landschaftselemente, Orts- und Landschaftsbilder sollen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne der erhaltenden Kulturlandschaftsentwicklung berücksichtigt werden. Dabei sollen angemessene Nutzungen möglich sein.

Regionalentwicklungen, die sich an der Kulturlandschaft und dem kulturellen Erbe als Potenzial imagebildender Standortfaktoren orientieren, sollen verstärkt gefördert werden.

Durch menschliche Eingriffe in erheblichem Umfang geschädigte Bereiche sollen mit Bezügen zur jeweils umgebenden gewachsenen Kulturlandschaft neu gestaltet werden. Hierbei können zeitgemäße Gestaltungskonzepte und kreative Interpretationen in angemessenem Umfang Akzente setzen.

Die kulturlandschaftliche Vielfalt und das kulturelle Erbe sind im besiedelten und unbesiedelten Raum zu erhalten und im Gesamtzusammenhang aller räumlichen Ansprüche und Maßnahmen durch nachhaltige Nutzungen zu entwickeln. Hierbei soll die kulturlandschaftliche Landesgliederung zugrunde gelegt werden.

Es wird vorgeschlagen, mit einem landesplanerischen Ziel der Regionalplanung den Auftrag zu erteilen, in den Regionalplänen für die 32 Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen kulturlandschaftliche Leitbilder zu verankern, die die Erhaltung charakterbestimmender und historisch bedeutsamer Merkmale bewirken können. Hier sind ggf.

denkmalpflegerische, landschafts- und baukulturelle sowie kulturlandschaftspflegerische Erhaltungs-, Pflege- und Entwicklungsziele erforderlich. Hiermit ist vorrangig in den bedeutsamen Kulturlandschaftsbereichen zu rechnen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 2000 der ARL in Zusammenarbeit mit der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 215. Hannover.
- Blotevogel, H.H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung 64, Köln, S. 460–472.
- Büttner, Th. (2006): Kulturlandschaft als planerisches Konzept. In: Kazal, I. et al. (Hrsg.): Kulturen der Landschaft. Ideen von Kulturlandschaft zwischen Tradition und Modernisierung. In: Landschaftsentwicklung und Umweltforschung 127. Berlin, S. 315–339.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Erhaltung und Entwicklung gewachsener Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. Bonn.
- Burggraaff, P. (2000): Fachgutachten zur Kulturlandschaftspflege in Nordrhein-Westfalen. Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen. Siedlung und Landschaft in Westfalen 27. Münster.
- Burggraaff, P.; Kleefeld, K.-D. (1998): Historische Kulturlandschaft und Kulturlandschaftselemente. Teil I. Bundesübersicht. Teil II: Leitfaden. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 808 09 075 des Bundesamtes für Naturschutz. Angewandte Landschaftsökologie 20. Bonn-Bad Godesberg.
- Burggraaff, P.; Kleefeld, K.-D. (2001): Kulturlandschaftsmarkierungen auf verschiedenen Maßstabsebenen. In: Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 2000 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Zusammenarbeit mit der Österreichischen Gesellschaft für Raumplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 215. Hannover, S. 190–201.
- Eidloth, V.: Kulturlandschaften in der Denkmalpflege. Eine Positionsbestimmung. In: Gaese, H.; Sandholz, S.; Böhrer, A. (Hrsg.) (2006): Denken in Räumen. Nachhaltiges Ressourcenmanagement als Identitätssicherung. Durch Veränderung der Rahmenbedingungen gefährdete Kulturlandschaften und das Problem ihrer Erhaltung. Tagungsband zum Symposium des Instituts für Tropentechnologie der FH Köln und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in Zusammenarbeit mit der Deutschen UNESCO-Kommission in Osnabrück vom 03. bis 05.11.2004. Köln, S. 32–46.
- Fachbereich Landschaftsarchitektur der Fachhochschule Erfurt und Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (Hrsg.) (2005): Kulturlandschaftsprojekt Ostthüringen. Historisch geprägte Kulturlandschaften und spezifische Landschaftsbilder in Ostthüringen. Erfurt.
- Graafen, R. (1999): Kulturlandschaftserhaltung und -entwicklung unter dem Aspekt der rechtlichen Rahmenbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Erhaltung und Entwicklung gewachsener Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. Bonn, S. 375–380.
- Gunzelmann, Th.; Schenk, W. (1999): Kulturlandschaftspflege im Spannungsfeld von Denkmalpflege, Naturschutz und Raumordnung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Erhaltung und Entwicklung gewachsener Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6. Bonn, S. 347–360.
- Hönes, E.R. (2005): Historische Kulturlandschaft zwischen allen Stühlen? Einordnung in die rechtliche Rahmensituation in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausblicken nach Europa. In: Bayerischer Landesverein für Heimatpflege (Hrsg.): Historische Kulturlandschaft. Erhalt und Pflege. Heimatpflege in Bayern I. München, S. 35–58.
- Janssen, G.: Rechtsfragen zur Einbeziehung der Kulturlandschaft in die Raumordnung. In: Matthiesen, U. et al. (Hrsg.) (2006): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse, Erfahrungen, Perspektiven. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228. Hannover, S. 22–32.
- Jeschke, H.P. (2001): Vorschlag für ein europäisches Konzept Kulturlandschaft. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Kulturlandschaft in Europa. Regionale und internationale Konzepte zu Bestandserfassung und Management. Beiträge zur regionalen Entwicklung 92. Hannover, S. 181–224.

- Job, H.; Metzler, D.; Weizenegger, S. (2000): Strategien des europäischen Natur- und Kulturerbes. Das europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 143–157.
- Kleefeld, K.-D. (2001): Gliederungen und Markierungen historischer Kulturlandschaftsteile. In: Harten, U.; Schmidt, A.; Wulf, M. (Hrsg.): Kulturlandschaftsforschung und Umweltplanung, Herdecke, S. 23–32.
- Kultusministerkonferenz, Unterausschuss Denkmalpflege: Definitionsvorschlag für den Begriff „Historische Kulturlandschaft“. Beschluss der 24. Sitzung am 19. und 20.05.2003.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe und Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.) (2007): Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung. Münster, Köln.
- Matthiesen, U. et al. (Hrsg.) (2006): Kulturlandschaft als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse, Erfahrungen, Perspektiven. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228. Hannover.
- Schenk, W. (2004): (Kultur)Landschaft in Öffentlichkeit, Politik, Wissenschaft und räumlicher Planung. Ein Feld voller Widersprüche – Chancen für die Regionalentwicklung. In: Einig, K.; Stiens, G. (Hrsg.): Erhaltung von Kulturlandschaften bei Wahrung ihrer Dynamik. Der Beitrag der Raumplanung. Forschungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumplanung 118. Bonn.
- Schenk, W. (2006): Ansätze zur planungsbezogenen Analyse von gewachsenen Kulturlandschaften aus der Sicht der Kulturlandschaftspflege. In: Matthiesen, U. et al. (Hrsg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Verständnisse, Erfahrungen, Perspektiven. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 228. Hannover, S. 99–119.
- Walgern, H. (2000): Denkmäler und historische Kulturlandschaft in der räumlichen Planung. In: Mainzer, U. (Hrsg.): Politik und Denkmalpflege in Deutschland. Jahrestagung 1999 der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitshefte der rheinischen Denkmalpflege 53. Köln, S. 86–94.

Michael Wolf

Regionalisierung und Raumbeobachtung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grundlagen
 - 2.1 Begriffe: Raumbeobachtung, Monitoring, Controlling, Indikatoren
 - 2.2 Indikatoren als Grundlage der Raumbeobachtung
 - 2.3 Grenzen von Indikatorensystemen
- 3 Neue Regionalisierungsansätze und Raumbeobachtung
 - 3.1 Einführende Überlegungen
 - 3.2 Anforderungen an die Raumbeobachtung
 - 3.3 Weitere Überlegungen zum Aufbau eines Raumbeobachtungssystems
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

1 Einleitung

Im Rahmen der Regionalisierungsdebatte spielte die Raumbeobachtung schon immer eine wichtige Rolle. Räumlich orientierte Politik und Planung benötigen ausreichende Daten und Informationen über räumliche Entwicklungen in diversen Themenfeldern, um ihre Maßnahmen und Planungen zielgerecht umsetzen zu können.

Schon sehr früh wurde dabei eine auf Indikatoren basierende Raumbeobachtung favorisiert. So verwendete bereits das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 Indikatoren, mit denen die unterschiedliche Ausgangslage sowie diverse Entwicklungstendenzen im damaligen Bundesgebiet beschrieben wurden.¹ Dieser Ansatz wurde 1976 vom Beirat für Raumordnung durch ein umfangreiches gesellschaftliches Indikatorensystem aufgegriffen und weiter differenziert.²

Auch in jüngerer Zeit wird die Bedeutung von Monitoring- und Controllingsystemen zur Beobachtung räumlicher Entwicklungsprozesse sowie für eine zielgerichtete Steuerung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen betont. Beispiele hierfür sind das im Rahmen der EU-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung³ eingeforderte Monitoring, das für Brandenburg entwickelte Planungsinformationssystem PLIS⁴ und das niedersächsische Regionalmonitoring des NIW.⁵ In Nordrhein-Westfalen finden sich solche

¹ Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1975).

² Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1976) S. 29 ff. Ein ähnlicher Ansatz wurde später von Thoss, Michels (1985) für 15 nordrhein-westfälische Funktionsräume entwickelt.

³ Vgl. Artikel 10 der Richtlinie 2001/42/EG.

⁴ Vgl. Janssens (2006).

⁵ Vgl. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005).

Aussagen beispielsweise in den Überlegungen zur Einführung eines Monitorings im Rahmen einer Neuorientierung der Gewerbeflächenpolitik 2001⁶ und im Rahmen der Überlegungen zur Novellierung des Landesentwicklungsplanes (LEP 2025).⁷

Mit der Einführung bzw. Entwicklung neuer, stärker regional orientierter räumlicher Planungsansätze zeichnen sich auch neue Regionsabgrenzungen in Nordrhein-Westfalen ab. Auch diese müssen durch eine laufende Raumb Beobachtung begleitet werden, um die von ihnen ausgehenden räumlichen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Erreichung der landesweiten Ziele der Raumordnung und Landesplanung bewerten zu können.

Wenngleich die Ziele und Funktionen der Raumb Beobachtung mittlerweile schon als „alter Schuh“ bezeichnet werden können, sind in den letzten Jahren mit dem „Monitoring“ und „Controlling“ neue Begriffe in der Diskussion um die Entwicklung räumlicher Informationssysteme aufgetaucht, die gegenüber den bisherigen Raumb Beobachtungsansätzen etwas völlig Neues suggerieren. Auch in der Literatur werden die Begriffe unterschiedlich verwendet, teilweise allerdings auch synonym. Deshalb soll zunächst der Frage nachgegangen werden, was Monitoring und Controlling von räumlichen Entwicklungen bedeutet und inwieweit die verwendeten Begriffe gegenüber dem früheren Raumb Beobachtungsbegriff etwas Neues bedeuten. In diesem Zusammenhang soll auch die Rolle von Indikatoren diskutiert werden.

Daran schließt eine Diskussion an, ob auf die Raumb Beobachtung neue Anforderungen vor dem Hintergrund neuer Planungs- und damit Regionalisierungsansätze zukommen. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Frage, wie indikatorengestützte Raumb Beobachtungssysteme grundsätzlich ausgestaltet sein müssen, um dem Informations- und Evaluationsbedarf für die bisherigen formellen und für neue Planungsansätze gerecht zu werden. Allerdings erfolgt in diesem Zusammenhang ausdrücklich keine inhaltliche Beschreibung und Diskussion einzelner Indikatoren bzw. Indikatorenbündel.

2 Grundlagen

2.1 Begriffe: Raumb Beobachtung, Monitoring, Controlling, Indikatoren

Neben dem Begriff „Raumb Beobachtung“ sind in den letzten Jahren im Zusammenhang mit Fragen zur Informationsbeschaffung und -auswertung mit dem „Monitoring“ und dem „Controlling“ neue Begrifflichkeiten aufgetaucht. Eine einheitliche Verwendung dieser Begriffe gibt es nicht. Teilweise sind bei der Verwendung dieser Begriffe Unschärfen festzustellen.⁸ Deshalb soll zunächst eine begriffliche Klärung vorgenommen werden.

Der Begriff „Raumb Beobachtung“ beinhaltet auf den ersten Blick die Beobachtung und Analyse räumlicher Entwicklungen. In der wissenschaftlichen Diskussion und praxisorientierten Umsetzung blieb Raumb Beobachtung allerdings zu keinem Zeitpunkt auf eine rein deskriptive Zielsetzung beschränkt. Vielmehr beinhaltet der Begriff neben der Bestandsanalyse immer die Themenfelder „Prognose“ und „Erfolgskontrolle“.⁹ Dies geht z. B. aus der 1976 vom Beirat für Raumordnung vertretenen Position zu gesellschaftlichen Indikatoren hervor: Die Raumb Beobachtung sollte neben einer Beschreibung des Ist-Zustandes einen Vergleich mit den auf gleicher Indikatorenbasis operationali-

⁶ Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002) S. 19.

⁷ Vgl. z. B. Thoben (2007) S. 10 und 16 f.

⁸ Vgl. dazu die Diskussion bei Birkmann (2004) S. 54.

⁹ Vgl. Gatzweiler (1984) S. 285.

sierten Zielen (Soll-Zustand) durchführen. Mit Hilfe von Indikatoren zu diversen Themenfeldern sollte der Politik aufgezeigt werden, was wo mit welcher Dosierung zu tun ist, um die räumlichen Ziele, insbesondere die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu erreichen.¹⁰

Der Monitoring- und Controllingbegriff stammt aus dem angelsächsischen Sprachraum und wird dort vor allem im Bereich der Unternehmensführung verwendet.¹¹ Monitoring (to monitor = abhören, überwachen) kann als systematische, langfristig angelegte Erfassung, Beobachtung und Überwachung von Vorgängen und Prozessen zur Gewinnung von Daten und Wissen umschrieben werden. Nach dieser Definition entspricht Monitoring eher dem klassischen Raumb Beobachtungsbegriff.

Im Zusammenhang mit dem Monitoring ist auch der Controllingbegriff in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund gerückt worden. Controlling (to control = überwachen, beaufsichtigen, leiten, führen, steuern, regeln) findet vor allem im betriebswirtschaftlichen Bereich von Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Neuen Steuerungsmodelle Anwendung, vornehmlich im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung und als Form des strategischen Managements.

In der älteren deutschsprachigen Literatur standen beim Controlling vor allem die Kontrolle von Prozessen bzw. die Durchführung eines Vergleichs im Vordergrund.¹² Die oben aufgelistete Vielfalt der Übersetzungsmöglichkeiten aus dem Englischen zeigt allerdings, dass der Controllingbegriff in der angelsächsischen Unternehmensführungsliteratur umfassender ist: „Unter ‚Control‘ versteht man in der englischsprachigen Managementliteratur Beherrschung, Lenkung, Steuerung, Regelung von Prozessen“,¹³ wobei „Control“ und „Controlling“ synonym verwendet werden. Controlling ist somit Bestandteil der Unternehmenssteuerung und kann nicht einfach mit Kontrolle gleichgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der Raumb Beobachtung beinhaltet Controlling somit einerseits einen laufenden Soll-Ist-Vergleich auf der Grundlage der vom Monitoring zur Verfügung gestellten Daten und Informationen, um damit (neue) Entscheidungen in Form von räumlichen Planungen und Maßnahmen vorzubereiten. Ein solcher Vergleich ist aber nur bei hinreichender Konkretisierung der räumlichen Ziele möglich. Controlling beinhaltet somit mehr als eine reine Berichts- und Informationsfunktion.¹⁴

Andererseits stellt Controlling im Zusammenhang mit der Raumb Beobachtung einen fortlaufenden Steuerungsprozess dar, der aus einer strategischen und einer operativen Komponente besteht.¹⁵ Ein strategisches Controlling beinhaltet eine Steuerung der Zielerreichung über die erwähnten Soll-Ist-Vergleiche sowie eine Steuerung der Zielvalidität. Bei Letzterem wird der Frage nachgegangen, ob die räumlichen Ziele angesichts der beobachteten Entwicklungstrends überhaupt noch sinnvoll bzw. richtig konkretisiert sind. Das operative Controlling besteht aus einer Vollzugskontrolle und einer Wirkungskontrolle. Bei der Vollzugskontrolle wird überprüft, ob die beschlossenen Planungen und Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Dosierung durchgeführt wurden.

¹⁰ Vgl. Bundesminister für Raumordnung (Hrsg.) (1976) S. 29 ff.

¹¹ Vgl. Birkmann (2004) S. 54.

¹² Vgl. z. B. Frese (1968) S. 53.

¹³ Horváth (2006) S. 18.

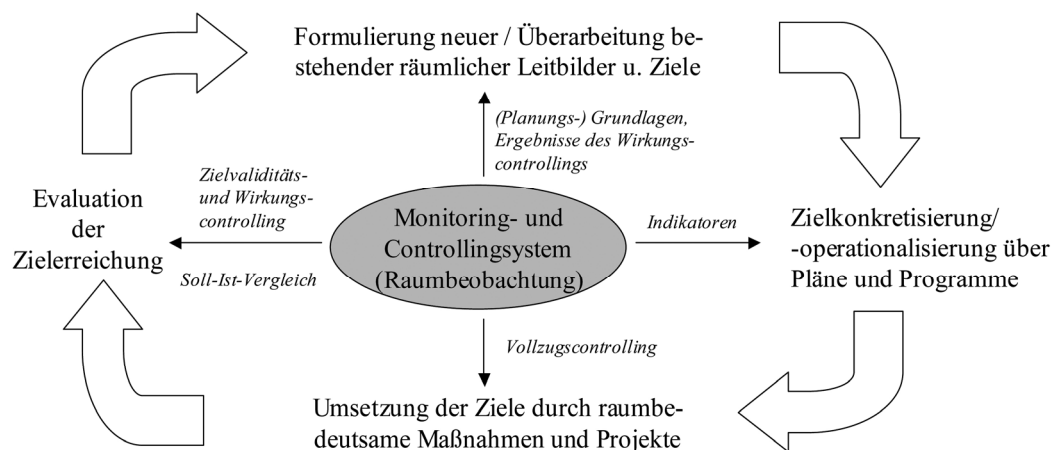
¹⁴ Vgl. Birkmann (2003) S. 358.

¹⁵ Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 18 sowie Birkmann (2004) S. 56.

Im Rahmen der Wirkungskontrolle werden die von den Planungen und Maßnahmen ausgehenden erwünschten und unerwünschten Wirkungen nachgehalten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor allem Monitoring begrifflich mit Raumb Beobachtung synonym verwendet werden kann. Unter diesem Aspekt beinhaltet die jüngere Diskussion auf den ersten Blick nichts grundsätzlich Neues. Von dieser begrifflichen Definition sind allerdings die im Zusammenhang mit dem Monitoring diskutierten neueren inhaltlichen Aspekte deutlich zu trennen. Dies ergibt sich schon aus den Entwicklungen z. B. bei den geografischen Informationssystemen sowie dem Ausbau der räumlichen Datenbasis in den letzten Jahren, was die Möglichkeiten des Monitorings zumindest aus technischer Sicht deutlich erhöht hat. Neu sind auch die mit dem Controllingbegriff eingeführten Steuerungsaspekte. Zwar waren Soll-Ist-Vergleiche schon immer Bestandteile der Raumb Beobachtung¹⁶ und boten Hilfestellungen zur Überprüfung gesetzter Ziele und Maßnahmen.¹⁷ Dennoch sind diese Controllingansätze eher ex-post-orientiert.¹⁸ Mit dem kombinierten Monitoring und Controlling ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten, in den verschiedenen Planungs- und Maßnahmenphasen lenkend einzugreifen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Räumliches Monitoring und Controlling im Planungsprozess



Quelle: eigene Darstellung

2.2 Indikatoren als Grundlage der Raumb Beobachtung

Raumb Beobachtung und Indikatoren sind untrennbar miteinander verknüpft. Indikatoren sind zentrale Bestandteile eines jeden Monitoring- und Controllingsystems. Sie stellen Messgrößen, Anzeiger bzw. Kennzahlen dar, die Aussagen über einen bestimmten, der direkten Messung i. d. R. unzugänglichen Sachverhalt treffen.¹⁹ Indikatoren sind entweder input- oder outputorientiert. Outputorientierte Indikatoren messen im Wesentlichen das Ergebnis oder einen Ertrag, z. B. den gesellschaftlichen Wohlstand. Inputorientierte Indikatoren erfassen hingegen Aufwendungen für bestimmte Leistungen.²⁰

¹⁶ Vgl. z. B. Gatzweiler (1984) S. 287.

¹⁷ Bgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 32.

¹⁸ Diese Feststellung schließt nicht aus, dass die Raumb Beobachtung auch Status-Quo-Prognosen mit einschloss, um mögliche räumliche Entwicklungen abzuschätzen, wenn es zu keinem zusätzlichen bzw. geänderten Maßnahmeneinsatz kommen würde. Vgl. Gatzweiler (1984) S. 287.

¹⁹ Vgl. u. a. Birkmann et al. (1999) S. 17 und Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 13.

²⁰ Birkmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen Input- und Outputindikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte an Bedeutung gewonnen hat. So sind neben den eher re-aktiv, auf die

Ein Indikator steht nicht für sich selbst. Ziel der Erkenntnisuche ist immer der durch ihn angezeigte Sachverhalt, das sog. Indikandum, sowie seine Veränderung im Zeitablauf. Bei der Auswahl der Indikatoren ist entscheidend, welcher „Indizienbeweis“ mit ihm geführt werden soll,²¹ d. h. welche Erklärungszusammenhänge zwischen Indikator und Indikandum unterstellt werden. Dazu muss gerade bei komplexen Zusammenhängen und Prozessen eine Vorstellung über die Wirkungszusammenhänge bestehen.²² Allerdings sind trotz dieser Komplexität Vereinfachungen unvermeidbar, mit Blick auf den Adressatenkreis des Monitorings und Controllings sogar sinnvoll und erforderlich. Wichtig ist nur, dass der Indikator den unterstellten Sachverhalt so gut wie möglich abbildet und dass sich seine wertmäßige Veränderung auf identifizierbare Maßnahmen beziehen lässt.²³

Indikatoren können unter diesen Voraussetzungen nicht nur Hinweise auf den Zustand und die Veränderung eines Sachverhaltes aufzeigen. Sie dienen gleichzeitig dazu, einer Adressatengruppe, z. B. der Politik oder der Verwaltung, Transparenz über Entwicklungen zu verschaffen und weiteren Handlungsbedarf anzuzeigen. Dies setzt allerdings voraus, dass Ziele für den beobachteten Sachverhalt bekannt, eindeutig²⁴ und hinreichend konkretisiert bzw. operationalisiert sind.

Der Beirat für Raumordnung ging 1976 sogar noch weiter, indem er sein Indikatorensystem auch zur Operationalisierung von Raumordnungszielen benutzte.²⁵ Dabei wurden die Raumordnungsziele über Zwischen- und Unterziele konkretisiert. Am Ende des Prozesses stand ein Indikatorensystem, deren einzelnen Indikatoren Soll-Werte in Form von Mindeststandards mit Unter- und/oder Obergrenzen zugewiesen wurden. Auf diese Weise erhielt man einen „Maßstab für die Raumbewachung, um den jeweils bereits erreichten Grad der Zielerreichung zu messen“.²⁶ Ein Soll-Ist-Vergleich zeigt dann an, welche Ziele in den betrachteten Regionen noch unerfüllt sind und wo Maßnahmen zur Erreichung der Mindeststandards notwendig sind.²⁷

Unabhängig davon, ob Indikatoren nur zur Messung eines bestimmten Sachverhaltes oder darüber hinaus für die Ziel-Operationalisierung verwendet werden, setzt der Einsatz eines indikatorengestützten Monitorings voraus, dass zwischen allen am Monitoring Beteiligten Einigkeit über die verwendeten Indikatoren besteht. Nur wenn Indikatoren mit Blick auf den zu erklärenden Sachverhalt einheitlich interpretiert und bewertet werden, lassen sich daraus die „richtigen“ politischen und planerischen Konsequenzen ziehen.²⁸

Messung von Resultaten orientierten Outputindikatoren zunehmend pro-aktive, auf die Vorsorge orientierte Indikatoren sinnvoll, um bereits vor dem eigentlichen Planungsprozess eine Abschätzung über spätere Belastungen zu erhalten. Vgl. Birkmann (2004) S. 76.

²¹ Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 14.

²² Vgl. auch Weiland (1999) S. 254.

²³ Vgl. Birkmann (2004): S. 78. In der Praxis treten allerdings häufig Probleme aufgrund überlagernder Effekte auf, die von unterschiedlichen Maßnahmen und Trends auf den diversen räumlichen Ebenen ausgehen. Sie erschweren das Controlling der eigenen Planungen und Maßnahmen, insbesondere wenn das unterstellte Wirkungsmodell empirisch nicht in der Lage ist, diese Entwicklungen auseinander zu halten.

²⁴ Mit „eindeutig“ ist hier ein stringent formuliertes räumliches Zielsystem gemeint, bei dem keine Zielkonflikte zwischen einzelnen Zielen auftreten.

²⁵ Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 29 ff.

²⁶ Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 30.

²⁷ „Die Indikatoren vermitteln lediglich ein differenziertes Bild räumlicher Strukturschwächen und damit einen entsprechend differenzierten Orientierungsrahmen für vordringliche Maßnahmen.“ (Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976) S. 32.

²⁸ Vgl. Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 15.

Vor diesem Hintergrund sind an Indikatoren bzw. Indikatorensysteme diverse Anforderungen zu stellen:²⁹

- Indikatoren sollten einen eindeutigen Bezug auf die zugrunde gelegten Leitbilder und Ziele aufweisen. Nur so ist die Anzeigerfunktion des Indikators sichergestellt und nachvollziehbar. Dabei sind zugrunde gelegte abstrakte Leitbilder und Ziele weiter zu konkretisieren.
- Die Auswahl einzelner Indikatoren aus einer Vielzahl möglicher sollte sich an einer nachvollziehbaren Verbindung zum zu erklärenden Sachverhalt orientieren. Der zwischen Indikandum und Indikator zugrunde gelegte Erklärungsansatz sollte allgemein anerkannt sein und möglichst auf einem die Zusammenhänge und Prozesse beschreibenden Funktions- bzw. Wirkungsmodell basieren. Dabei sollten komplexe Wirkungszusammenhänge sinnvoll reduziert werden, um den Erklärungsansatz für den Adressatenkreis überschaubar zu halten.
- Indikatoren sollten mit Blick auf den fokussierten Adressatenkreis³⁰ verständlich sein, was angesichts des auf Expertenwissen basierenden Erklärungsansatzes zwischen Indikator und Indikandum nicht immer leicht ist. Dabei sollte nach Möglichkeit auf den Erfahrungsschatz des Adressatenkreises abgestellt werden. Der Umfang zusätzlicher Erklärungshilfen und Interpretationen ist so gering wie möglich zu halten.
- Indikatorensysteme sollten bei gleichen bzw. ähnlichen Zielen und Adressaten in ihren zentralen Teilen kompatibel mit anderen Raumb Beobachtungssystemen sein. Eine vertikale und horizontale Integrationsfähigkeit erleichtert einerseits interregionale Vergleiche und ermöglicht andererseits das Zusammenführen von Daten und Informationen auf übergeordneten Planungs- und Verwaltungsebenen für deren Planungen und Maßnahmen. Ersteres kann für das Zielvaliditätscontrolling hilfreich sein.³¹
- Indikatorensysteme sollten vom Umfang her überschaubar bleiben. Damit lässt sich zum einen der Arbeitsaufwand für das Raumb Beobachtungssystem in einem gewissen Rahmen halten, insbesondere wenn für einige Indikatoren zusätzliche Primärdaten erhoben werden müssen. Zum anderen könnte eine zu große Anzahl an Indikatoren das Ziel der leichten Verständlichkeit mit Blick auf den Adressatenkreis konterkarieren. Hier empfiehlt sich zunächst eine Fokussierung auf Kern- bzw. Schlüsselindikatoren, die einen Überblick über die wesentlichen zu betrachtenden Sachverhalte und ihre Entwicklungen geben.
- Ebenfalls mit Blick auf den Umfang des Raumb Beobachtungssystems sollten die Indikatoren untereinander stimmig und ihr Gewicht im Indikatorensatz ausgeglichen sein. Gerade beim Monitoring der Nachhaltigkeit wird so die Fokussierung auf nur einen Aspekt des aus den Teilen „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ bestehenden Systems vermieden.
- Einzelne Indikatoren sollten nach Möglichkeit prognostizierbar sein. Damit lassen sich z. B. Aussagen über mögliche räumliche Entwicklungen des betrachteten Sach-

²⁹ Vgl. hierzu auch Birkmann et al. (1999) S. 58 ff., Birkmann (2004) S. 77 ff. und Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 15.

³⁰ Dies sind i. d. R. bei räumlichen Monitoring- und Controllingsystemen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

³¹ Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die eigenen regionalen Ziele noch richtig gesteckt sind oder ob sich angesichts der übergeordneten Entwicklungen und Rahmenbedingungen der anzusetzende Maßstab nicht an den Zielen vergleichbarer Regionen neu orientieren sollte.

verhaltes unter der Prämisse gewinnen, dass kein zusätzlicher bzw. geänderter Maßnahmeneinsatz erfolgt.³²

- Indikatoren sollten die Auswirkungen politischen Handelns und Planens abbilden und nicht manipulierbar sein. In diesem Zusammenhang ist auf Indikatoren zu fokussieren, die durch das Handeln der jeweiligen Adressaten des Monitoring- und Controllingsystems maßgeblich beeinflusst werden.
- Indikatoren sollten robust und statistisch valide sein. Die Berücksichtigung der vorhandenen Datenbasis – unabhängig davon, ob sie auf Daten der amtlichen Statistik oder auf anderen, externen Datenquellen beruht – ist eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau eines Indikatorensystems. Die verwendeten Daten sollten in ihrer zeitlichen Erhebung eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen, um die Zustandsveränderung der einzelnen verwendeten Indikatoren im Zeitablauf darstellen und entsprechend lange Zeitreihen aufbauen zu können. Mit Ausnahme des horizontalen Vergleichs ist dies eine wesentliche Voraussetzung für die anzustrebenden Soll-Ist-Vergleiche im Rahmen eines regionalen Controllings.
- Der verwendete Indikatorensatz sollte transparent und für den fokussierten Adressatenkreis allgemein zugänglich sein. Transparenz schließt eine allgemein verständliche Darstellung der Auswahlkriterien der verwendeten Indikatoren ein, ebenso eine einfache Darstellung der unterstellten Wirkungszusammenhänge und der damit zusammenhängenden Aggregationsschritte. Ergebnisse von Indikatoren müssen zudem reproduzierbar sein.

2.3 Grenzen von Indikatorensystemen

Schließlich ist noch auf die Grenzen solcher Indikatorensysteme hinzuweisen.³³ Der Einsatz von Indikatoren für die Raumbbeobachtung stößt immer dort an Grenzen, wo das Zielsystem nur abstrakte Leitbilder und Zielsetzungen enthält. Eine Interpretation der Indikatoren und ihrer Entwicklung führt dann immer zu unterschiedlichen Bewertungen durch die Adressaten. Auch Zielkonflikte, z. B. zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen, können die Konzeptionierung von Indikatorensystemen einschränken.

Eine weitere Grenze für die Indikatorenbildung stellt die Datenebene dar. Die meisten in der Raumbbeobachtung verwendeten Daten stammen aus der amtlichen Statistik. Gerade im Bereich der Nachhaltigkeit ist diese Datenbasis jedoch nur unzureichend, insbesondere wenn kleinräumige Differenzierungen erforderlich sind. Teilweise sind keine hinreichenden Daten verfügbar. Die Bildung von Indikatoren scheitert in diesem Fall immer dann, wenn eine Primärerhebung aus zeitlichen und/oder Kostengründen nicht möglich ist.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aufgrund begrenzter Möglichkeiten zur Erklärung von Wirkungszusammenhängen zwischen Indikator und Indikandum. Hierbei spielt insbesondere die Datenbasis bei der empirischen Überprüfung der Erklärungsansätze auf kleinräumiger Ebene eine einschränkende Rolle. Des Weiteren sind „weiche“ Aspekte, wie z. B. das Landschafts- und Siedlungsbild, kaum einer nachvollziehbaren und unumstrittenen Messung zugänglich.

³² Vgl. Gatzweiler (1984) S. 287. Umgekehrt sind damit natürlich auch „Was-wäre-Wenn-Analysen“ möglich, mit denen mögliche Auswirkungen von angedachten Maßnahmen abgebildet werden und deren Ergebnisse dann mit dem vorgegebenen Zielsystem verglichen werden können.

³³ Vgl. auch Birkmann (2004) S. 81 ff.

Das Monitoring stößt auch dort an seine Grenze, wo Widerstände aus politischen Gründen gegen seine Einführung bestehen. Zwar werden die Vorteile einer Raumb Beobachtung über einfache, allgemein verständliche Indikatoren in der Regel grundsätzlich gesehen. So kann z. B. bei Ansätzen zur regionalen Flächensteuerung wie dem virtuellen Gewerbeflächenpool Kleve über ein Monitoring festgestellt werden, ob ausreichende Flächenreserven in der Region vorhanden sind und ob eine Inanspruchnahme von Gewerbeflächen aus dem Pool den gesetzten Qualitätsansprüchen genügt.³⁴ Auch die Orientierung der Vergabe von Fördermitteln auf der Landesebene anhand der Ergebnisse eines transparenten regionalen Monitorings dürfte allgemein Zustimmung finden.

Die Bildung eines Indikatorensystems wird allerdings immer dort schwierig, wo externe Daten erhoben werden müssen, die den Bereitstellern dieser Daten zusätzlichen Personaleinsatz und weitere Kosten abverlangen und die politisch unerwünschte Transparenz verschaffen. Ein typisches Beispiel dafür ist die Bereitstellung kommunaler Daten über den Gebrauch von Flächen und Flächenreserven für gewerbliche und Wohnzwecke. Viele Gemeinden tun sich damit naturgemäß schwer, solche für die Regionalentwicklung wichtigen Daten für alle transparent offen zu legen, da sie mit ihren Nachbarn im Wettbewerb um Betriebsansiedlungen und Einwohner stehen. Insofern kann ein Flächenmonitoring nur dann erfolgreich sein, wenn seine Vorteile mögliche Nachteile überwiegen und nicht nur die Region, sondern alle ihre Gemeinden davon profitieren.³⁵

3 Neue Regionalisierungsansätze und Raumb Beobachtung

3.1 Einführende Überlegungen

Mit der Umsetzung von raumbedeutsamen öffentlichen Planungen und Maßnahmen geht immer die Frage einher, in welchem räumlichen Bezugssystem diese erfolgen sollten. Die Frage nach der Regionalisierung betrifft zum einen die geeignete räumliche Strukturierung eines Gebietes und zum anderen Ansätze zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die regionale Ebene.³⁶ Dabei ist seit einigen Jahren in Nordrhein-Westfalen ein Trend zu neuen Regionalisierungsansätzen zu beobachten, da vielerorts die bisherigen „klassischen“ Handlungsebenen von Staat und kommunaler Ebene als nicht mehr ausreichend für eine erfolgreiche, zielorientierte Umsetzung politischer Maßnahmen angesehen werden.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat selbst die Politik für die Umsetzung ihrer Programme unterschiedliche räumliche Bezugssysteme verwendet. So richtete sich beispielsweise die Regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen Ende der 80er Jahre an einer Einteilung des Landes in 15 funktional abgegrenzte Regionen aus, die sich überwiegend an den IHK-Kammerbezirken orientierten. Mit dem seit 2004 im Landesplanungsgesetz NRW verankerten Instrumentarium des Regionalen Flächennutzungsplanes offeriert das Land den Gemeinden des Ruhrgebietes die Möglichkeit, losgelöst von der klassischen Regionalplanung in den Regierungsbezirken durch entsprechenden Zusammenschluss in eigener Verantwortung die Formulierung regionaler Ziele

³⁴ Vgl. hierzu den Beitrag von Greiving zu den Gewerbeflächenpoolmodellen in diesem Band.

³⁵ Das Gewerbeflächen-Monitoring in der Region Aachen ist dafür ein gutes Beispiel. Einerseits wird durch diese freiwillige Kooperation zwischen den Gemeinden der Region Transparenz in der Region geschaffen werden. Andererseits kann in der Region für alle beteiligten Gemeinden ein Mehrwert erzielt werden, bietet das Monitoring durch eine systematische Beobachtung des Gewerbeflächenbestandes, von Veräußerungen und anderen Entwicklungen praxisorientierte Informationen für die Wirtschaftsförderer, Unternehmer und Raumplaner. Vgl. dazu AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2004).

³⁶ Vgl. den Beitrag von Mielke, Münster zur Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in diesem Band.

vorzunehmen.³⁷ Daneben zeichnen sich weitere Ansätze ab, die vor allem dem Bereich der informellen Planung zuzuordnen sind.

Die Abgrenzungskriterien dieser Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen sind unterschiedlich und erfolgen nicht flächendeckend für das gesamte Land. Mit Blick auf das in § 4 LEPro zum Ausdruck kommende raumordnerische Leitbild, in allen Landesteilen Voraussetzungen für gleichwertige Lebensbedingungen schaffen zu wollen, ergeben sich damit elementare Abweichungen von den bisherigen anerkannten Anforderungen an den Aufbau und die Abgrenzungskriterien räumlicher Bezugssysteme.³⁸

So ermöglicht der Regionale Flächennutzungsplan die Bildung von Planungsgemeinschaften, die lediglich aus mindestens drei Gemeinden bestehen müssen.³⁹ Nach Abschluss der Planungen können sich diese auflösen und die beteiligten Kommunen können zu einem späteren Zeitpunkt neue Planungsgemeinschaften in anderer Zusammensetzung bilden.⁴⁰ Solche fließenden regionalen Abgrenzungen von Planungsräumen, die aufgrund der landesplanerischen Anforderungen funktionsräumlichen Abgrenzungskriterien und -anforderungen nicht mehr gerecht werden müssen, können eine auf die jeweiligen klassischen Planungs- und Beobachtungsräume ausgerichtete Raumbeobachtung und damit eine entsprechende landesweite und sogar regionale Evaluierung räumlicher Entwicklungen erschweren.

Mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen des Landes für Nordrhein-Westfalen und seine Landesteile ist daher seitens der neuen Regionalisierungsansätze und ihrer räumlichen Abgrenzungen sicherzustellen, dass diese den räumlichen Leitbildvorstellungen des Landes Nordrhein-Westfalen nicht zuwiderlaufen, sondern ihre Erreichung unterstützen. Auf die Raumbeobachtung in Nordrhein-Westfalen kommen daher zusätzliche Aufgaben zu, die nachfolgend skizziert werden sollen.

3.2 Anforderungen an die Raumbeobachtung

Aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, dass gerade die neuen Regionalisierungsansätze eine Weiterentwicklung der bisherigen indikatorengestützten Raumbeobachtung erforderlich machen, um Auswirkungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen unabhängig von ihrem Regionalisierungsgrad im Hinblick auf die übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung beobachten und bewerten zu können. Nur so erhalten die Adressaten der Raumbeobachtung ausreichende Hinweise auf den Erfolg oder Misserfolg der durchgeführten Planungen und Maßnahmen – ein wichtiger Aspekt auch mit Blick auf die Verwendung öffentlicher Steuermittel für Vorhaben in regionalisierter Verantwortung.

Da ein fortzuentwickelndes Monitoring- und Controllingsystem auch weiterhin auf einer Verwendung von Indikatoren basieren wird, sind die in Abschnitt 2.2 diskutierten Anforderungen an Indikatoren bzw. Indikatorensysteme grundsätzlich zu berücksichtigen. Darüber hinaus ergeben sich weitere Anforderungen an ein solches Raumbeobachtungssystem durch die neuen Regionalisierungsansätze, bei denen möglichen Auswirkungen u. a. einer nicht vollständigen Abdeckung des Landesgebietes sowie im Zeitab-

³⁷ Vgl. hierzu den Beitrag von Grotefels, Lahme zur Regionalen Flächennutzungsplanung in diesem Band.

³⁸ Zu den Anforderungen an ein räumliches Bezugssystem vgl. z. B. Thoss (1977) S. 42 ff.

³⁹ Vgl. § 25 Abs. 1 LPIG.

⁴⁰ Derzeit erarbeitet die Stadt Gelsenkirchen gemeinsam mit den Städten Bochum, Essen, Herne, Mülheim a. d. R. und Oberhausen einen Regionalen Flächennutzungsplan. Nach Abschluss dieses Verfahrens könnte Gelsenkirchen zu einem späteren Zeitpunkt z. B. mit den übrigen Städten der Emscher-Lippe-Region eine neue Planungsgemeinschaft für einen neuen Regionalen Flächennutzungsplan bilden.

lauf unterschiedlicher fließender Regionsabgrenzungen entsprechend Rechnung zu tragen ist.

Grundsätzlich sollte jede Region, die sich zur Durchführung bestimmter raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bildet – unabhängig davon, ob es sich dabei um formelle oder informelle (Planungs-)Ansätze handelt – ihr eigenes indikatoren gestütztes Monitoring- und Controllingsystem aufbauen. Damit wird sichergestellt, dass die Entscheidungsträger der Region die für ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen erforderlichen Informationen selbst sammeln und auf dieser Grundlage zunächst eigenverantwortlich die Zielerreichung bewerten. Neben der Eigenverantwortung wird damit auch der Kooperations- und Freiwilligkeitsgedanke in den jeweiligen Regionen weiter gestärkt. Es ist allerdings sicherzustellen, dass sich die Datenbasis des Monitoring- und Controllingsystems in übergeordnete Ansätze zur Raumb Beobachtung integrieren lässt.

Neben dieser regionalen Raumb Beobachtung ist ein übergeordnetes, flächendeckendes Monitoring- und Controllingsystem erforderlich, um die vielfältigen, u. a. von den Regionalisierungsansätzen ausgehenden Entwicklungen zu beobachten und hinsichtlich der übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie der Landesentwicklung zu bewerten. Während sich also die Raumb Beobachtung in den einzelnen Regionen an ihrem Regionalisierungszweck orientieren sollte, ergeben sich an ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem zusätzliche Anforderungen:

- Kernindikatoren, die der Beobachtung, Analyse und Bewertung der Zielerreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung dienen, sollten flächendeckend für das gesamte Land verwendet werden. Sie müssen so beschaffen sein, dass nach Möglichkeit auch kleinräumigere Sachverhalte entsprechend den neuen Regionalisierungsansätzen in diesen Indikatoren abgebildet werden können.⁴¹
- Mit Blick auf die vielfältigen Regionalisierungsansätze ist ein Zielcontrolling erforderlich, bei dem zu prüfen ist, ob die regionalen Ziele mit den übergeordneten Zielen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen oder sie konterkarieren.⁴²
- Zusätzlich sollte über das Zielcontrolling hinaus ein Wirkungscontrolling erfolgen, das mit Blick auf die übergeordneten Raumordnungsziele prüft, ob die im Rahmen der Regionalisierung durchgeführten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen tatsächlich ihrer angenommenen Wirkungsweise entsprechen und ob sie z. B. negative Entwicklungen in benachbarten Räumen zur Folge haben, die ebenfalls übergeordnete Zielsetzungen konterkarieren.

⁴¹ Eine Vielzahl der Daten aus der amtlichen Statistik existieren bis zur Gemeindeebene, teilweise auch nur bis zur Kreisebene. Letzteres trifft z. B. für Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu, die Aussagen zur Wirtschaftskraft und zum Einkommen einer Region zulassen. Inwieweit neuere methodische Ansätze zur Regionalisierung von Kreisdaten auf die Gemeindeebene durch das IT.NRW z. B. beim verfügbaren Einkommen und der daraus abgeleiteten Kaufkraft dauerhaft und hilfreich sein können, bleibt abzuwarten. Zu diesen Ansätzen vgl. Scharmer (2006) und Scharmer, Pollmann (2008).

Erfolgt eine Regionsabgrenzung kleinräumiger unterhalb der Gemeindeebene, ergeben sich erhebliche Probleme bei der Datenbeschaffung und bei einer übergeordneten Evaluierung von Maßnahmen. Hier bleibt abzuwarten, ob sich Informationen aus kleinräumigen Monitoringsystemen in ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem zumindest auf der Gemeinde- bzw. regionalen Ebene zielführend integrieren lassen.

⁴² Damit lassen sich mögliche Zielkonflikte zwischen den übergeordneten Zielen und den jeweiligen regionalen Zielsetzungen – etwa zwischen den Nachhaltigkeitszielen der Raumordnung und rein ökonomisch ausgerichteten regionalen Zielen – bereits im Entstehen verhindern und Fehlentwicklungen in einzelnen Landesteilen vermeiden. Dieses Zielcontrolling ist im Kern bereits Bestandteil des von der Landesplanungsbehörde bei Fortschreibungen und Änderungen der Regionalpläne durchgeführten Genehmigungsverfahrens nach § 20 Abs. 7 LPlG.

- Da viele Regionalisierungsansätze eine Aufgabenverlagerung vom Land zu Regionen und/oder mit öffentlichen Mitteln des Landes geförderte Maßnahmen beinhalten, sollte auch ein Fördermittelcontrolling Bestandteil eines übergeordneten Monitoring- und Controllingsystems sein.⁴³ Auch hierbei handelt es sich in erster Linie um ein Vollzugs- und Zielerreichungscontrolling auf der Basis von Zielvereinbarungen zwischen Fördermittelgeber und der jeweiligen Region. Durch die Verknüpfung mit anderen Komponenten des Raumbeobachtungssystems lassen sich darüber hinaus weitere Erkenntnisse für eine bessere künftige Fördermittelvergabe im Raum gewinnen.

Hinsichtlich der Zuständigkeit für das übergeordnete Raumbeobachtungssystem in Nordrhein-Westfalen sind zwei grundsätzliche Lösungsansätze denkbar:

- **Ansiedlung bei der Landesplanungsbehörde:**
Der Vorteil dieses Lösungsansatzes läge in der landesweiten Zentralisierung des Monitorings und Controllings für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, unabhängig von deren Träger.
- **Ansiedlung bei den Regionalplanungsbehörden oder den Bezirksregierungen:**
Für diese Variante spricht, dass die Raumbeobachtung im jeweiligen Planungsbezirk den Regionalplanungsbehörden (bislang Bezirksplanungsbehörden) als Aufgabe gesetzlich bereits zugeordnet ist.⁴⁴ Darüber hinaus sitzen sie näher an den Entwicklungen und Problemen ihres Bezirks bzw. seiner einzelnen Teilräume als die Landesplanungsbehörde. Gerade die Bezirksregierungen als Bündelungsbehörden wirken vielerorts an neuen Regionalisierungsansätzen in ihren Bezirken mit – sei es in einer Beraterfunktion bei vielen regionalen Entwicklungsprogrammen und -maßnahmen oder gemeinsam mit anderen regionalen Entscheidungsträgern als Mitinitiator solcher Ansätze und nicht zuletzt bei der Begleitung der Fördermittelvergabe bis zu ihrer Verwendungsprüfung.

3.3 Weitere Überlegungen zum Aufbau eines Raumbeobachtungssystems

Im letzten Abschnitt wurden Anforderungen an ein übergeordnetes indikatorengestütztes Monitoring- und Controllingsystem aufgezeigt, das neben der klassischen regionalen Raumbeobachtung in starkem Maße Controllingfunktionen enthält, die mit Blick auf die neuen Regionalisierungsansätze und die Erreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zum Tragen kommen. Nachfolgend sollen weitere Überlegungen zum Aufbau eines solchen übergeordneten Raumbeobachtungssystems angestellt werden.

Grundsätzlich sollte ein indikatorengestütztes Raumbeobachtungssystem modular aufgebaut werden. Neben einem Grundmodul sind mehrere themen- und vorhabenbezogene Module zu entwickeln. Das Grundmodul beinhaltet themenübergreifende Kern- und Schlüsselindikatoren, die landesweit einheitlich verwendet werden sollten. Gerade bei der Ansiedlung der übergeordneten Raumbeobachtung auf der Ebene der Regionalplanungsbehörden oder Bezirksregierungen wird so eine landesweite Vergleichbarkeit des Zustands einzelner Sachverhalte und deren räumlicher Veränderung sichergestellt. Zimmer-Hegmann et al. empfehlen dazu einen Indikatorenkatalog aus den Sachgebieten

⁴³ Vgl. hierzu auch Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 71 ff.

⁴⁴ So sind nach § 14 Abs. 7 LPIG zurzeit die Bezirksregierungen als Bezirksplanungsbehörden für die Raumbeobachtung im Regierungsbezirk zuständig.

„Demographie“, „Ökonomie“, „Ökologie“ und „Soziales“ mit einem Umfang von ca. 30 bis 40 Indikatoren.⁴⁵

Die thematischen Module sollten regionsspezifisch entwickelt werden und sich an der jeweiligen Problem- und Interessenlage ausrichten, was im Übrigen eher für eine Ansiedlung der Raumb Beobachtung auf der regionalen Ebene spricht. Wahrscheinlich dürfte dabei den thematischen Modulen „Siedlungsflächen“, „Wohnungsmärkte“ und „Infrastruktur“ eine landesweite Bedeutung zukommen,⁴⁶ während z. B. ein Themenmodul „Bergbau“ nur für wenige Regionen bedeutend ist. Auch die sich an den einzelnen Regionalisierungsansätzen und deren Vorhaben orientierenden Module sollten regions- und problemspezifisch aufgebaut werden. Gerade für die themen- und vorhabenbezogenen Module sind auf Freiwilligkeit basierende Kooperationsformen zwischen der staatlichen, regionalen und kommunalen Ebene erforderlich, um Informationen und Daten, die nicht Bestandteil der amtlichen Statistik sind oder aus anderen regelmäßigen Datenquellen stammen, in regelmäßigen Abständen bereitzustellen.⁴⁷

Schließlich ist für das hier beschriebene Raumb Beobachtungssystem ein regionsspezifisches Berichtswesen aufzubauen. Dieses basiert auf der dem System zugrunde liegenden Datenbasis und den dafür zu entwickelnden problembezogenen Auswertungsmethoden. Die Auswertungen sind spezifisch auf den Informationsbedarf des Adressatenkreises des Monitorings und Controllings auszurichten. Sie können umfassend oder themenbezogen erfolgen.

Das Berichtswesen sollte regelmäßig erfolgen, um die Transparenz für die Adressaten des Monitoring und Controllingsystems zu erhöhen und ihnen fortlaufende Hinweise über die Auswirkungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sowie den Zielerreichungsgrad zu geben. Da das Grundmodul themenübergreifende Indikatoren enthält, die größtenteils von der amtlichen Statistik oder von anderen regelmäßig berichtenden Quellen stammen, bietet sich hier eine jährliche Berichterstattung an. Bei den thematischen und vorhabenbezogenen Modulen hängt die Periodizität der Berichte davon ab, wie viele Daten im Rahmen eigener Erhebungen gewonnen und ausgewertet werden müssen. Dennoch empfiehlt sich hier, einen zeitlichen Abstand der Auswertungen von zwei bis vier Jahren vorzusehen. Deutlich längere Abstände dürften den Sinn solcher Monitoring-Module infrage stellen, da gerade die problematischen räumlichen Entwicklungen mit Blick auf ihre Evaluierung schnelles Handeln durch die politisch Verantwortlichen erfordern.

⁴⁵ Vgl. dazu im Einzelnen Zimmer-Hegmann et al. (2005) S. 66 ff. Hier werden einzelne Indikatoren und deren Datenherkunft aufgelistet.

⁴⁶ Gerade dem Siedlungsflächenmodul kommt vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele eine besondere landesweite Bedeutung zu. Dabei stehen die Flächeninanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke ebenso im Vordergrund wie die Frage nach den verfügbaren Siedlungsreserven in den jeweiligen Regional- und Flächennutzungsplänen. Mangels geeigneter Daten aus der amtlichen Statistik werden dazu von den Bezirksregierungen Bau- landreserven in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erhoben – teilweise bereits in regelmäßigen Abständen, teilweise im Rahmen der Erarbeitung von Regionalplänen.

Wenngleich dieses Modul landesweit von Interesse ist, spricht für seine Einordnung in einen thematischen Kontext die Möglichkeit, dass das Modul je nach regionalem Interesse über die Siedlungsflächenerhebung hinaus auch für weitere regions- bzw. kommunalpolitische Interessen ausgebaut werden kann. Das Gewerbeflächen-Monitoring in der Region Aachen zeigt dazu entsprechende Ansatzmöglichkeiten. Vgl. dazu AGIT (Hrsg.) (2004) und AGIT (Hrsg.) (2006).

⁴⁷ Auf die Problematik der Beschaffung von Daten und Informationen zu Themenfeldern, bei denen zwischen einzelnen Beteiligten eher Konkurrenz besteht (z. B. Daten über Flächenreserven), wurde bereits an anderer Stelle in Kapitel 2.2 hingewiesen. Insofern sollten beim Aufbau dieser Module zwischen den Beteiligten auch Regeln aufgestellt werden, die den Umgang mit den Daten insbesondere mit Blick auf deren Veröffentlichung genau festlegen.

4 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag konnte aufzeigen, dass die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Beobachtung räumlicher Entwicklungen verwendeten Begriffe „Monitoring“ und „Controlling“ zwar unterschiedlich verwendet werden, im Grunde jedoch gegenüber dem bisherigen Raumbeobachtungsbegriff keine grundsätzlichen Neuerungen enthalten. Vor allem der aus der angelsächsischen Unternehmensführung entlehnte Monitoringbegriff kann als Synonym für die klassische Raumbeobachtung verwendet werden, wenngleich alleine schon der technische Fortschritt neue Möglichkeiten für die inhaltliche Ausgestaltung des Monitorings bietet. Auch das ebenfalls aus der Unternehmensführung stammende Controlling deutet auf weitere, über den Soll-Ist-Vergleich mit den Raumordnungszielen hinausgehende Steuerungs- und Lenkungsansätze hin, die sich über den gesamten Prozess der Zielformulierung, Planung, Maßnahmenumsetzung und Evaluation erstrecken.

Bei allen drei Begriffen wird von einem Raumbeobachtungsansatz ausgegangen, bei dem Indikatoren als Anzeiger für einen bestimmten, der direkten Messung i. d. R. unzugänglichen Sachverhalt den Kern bilden. Allerdings besitzen die Indikatoren nur dann einen Nutzen für die Raumbeobachtung, wenn sie eine Vielzahl an Anforderungen erfüllen.

Vor allem die neuen Regionalisierungsansätze machen ein übergeordnetes Monitoring- und Controllingsystem erforderlich, gerade weil die neuen Ansätze sich künftig nicht mehr flächendeckend auf das gesamte Land erstrecken werden und ihre regionale Zusammensetzung im Zeitablauf fließend sein kann. Insbesondere landesweit verwendete Kern- bzw. Schlüsselindikatoren sind dabei wichtig, um für ein übergreifendes Controlling, das sich an den übergeordneten Zielen der Raumordnung und Landesplanung orientiert, wichtige Hinweise zu liefern. Dabei dürfte neben dem Ziel- und Wirkungscontrolling auch ein Fördermittelcontrolling an Bedeutung gewinnen.

Ein solches übergeordnetes Raumbeobachtungssystem ist modular aufzubauen. Es besteht aus einem Grundmodul mit landesweit einheitlichen Kernindikatoren, weiteren themen- und vorhabenbezogenen Modulen, die sich an der spezifischen Situation bzw. dem spezifischen Interesse einer Region orientieren, sowie einem auf diesen Modulen aufbauenden problembezogenen, regelmäßig erfolgenden Berichtssystem.

Eine weitergehende Beschreibung oder gar Diskussion geeigneter Indikatoren für ein übergreifendes Monitoring in Nordrhein-Westfalen, das auch neue Regionalisierungsansätze einschließt, war hier nicht vorgesehen und bleibt künftigen Arbeiten überlassen. Es liegt aber auf der Hand, dass ein solches Raumbeobachtungssystem aufgrund der Datenlage und mit Blick auf seine Anwendung in der Praxis nicht von einzelnen Institutionen alleine aufgebaut kann. Vielmehr sind Kooperationsformen zwischen staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene zu suchen und die fokussierten Adressaten der Raumbeobachtung in die Entwicklung eines Monitorings einzubeziehen.

Die Erfahrung hat aber auch gezeigt, dass nur mit Überlegungen zu den Anforderungen an Indikatoren, Controllingmethoden, Auswertungsberichten usw. kein Monitoring- und Controllingsystem entsteht. Vielmehr muss mit dem Aufbau einer laufenden Raumbeobachtung auf der Basis einer Grobkonzeption im Kleinen begonnen werden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen sind dann mit den Adressaten des Monitorings zu reflektieren, um auf diese Weise das System langfristig zielgerecht auszubauen.

Literatur

- AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2004): „Gewerbeflächen-Monitoring“. Ein Instrument zur Neuausrichtung der Gewerbeflächenpolitik in NRW. – Arbeitspapier –. Unveröffentlichtes Manuskript. Aachen.
- AGIT – Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH (Hrsg.) (2006): Regionales Gewerbeflächenkonzept für die Region Aachen. Fortschreibung 2006. Aachen.
- Birkmann, J.; Koitka, H.; Kreibich, V.; Lienenkamp, R. (Hrsg.) (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 96. Dortmund.
- Birkmann, J. (2003): Vom Monitoring zum Controlling. Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Regionalplanung am Beispiel eines Monitoring- und Controllingsystems „Gewerbeflächen“ – Fallbeispiel Ostthüringen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2003, S. 357–370.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. REGIO spezial, Bd. 2. Dortmund.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 06.002. Bonn.
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1976): Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16.06.1976. Bonn.
- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2001): Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21.07.2001, L 197 DE, S. 30–37.
- Frese, E. (1968): Kontrolle und Unternehmensführung. Entscheidungs- und organisationstheoretische Grundfragen. Wiesbaden.
- Gatzweiler, H.-P. (1984): Laufende Raumb Beobachtung. Stand und Entwicklungsperspektiven des numerischen Informationssystems „Raum- und Stadtentwicklung“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 285–310.
- Greiving, St. (2010): Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz (Beitrag in diesem Band).
- Grotefels, S.; Lahme, K. (2010): Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen (Beitrag in diesem Band).
- Horváth, P. (2006): Controlling. 10. Auflage. München.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002): Nordrhein-Westfalen braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, Dortmund. In: Internet: <http://www.ils.nrw.de>.
- Janssens, S. (2006): Das Planungsinformationssystem PLIS – ein Projekt des eGovernment-Masterplanes der Landesregierung Brandenburg. In: Internet: http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/plis.pdf (Stand: 20.03.2008).
- LPIG – Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW. Vom 03.05.2005. In: GV. NRW 2005, S. 430 ff.
- Mielke, B.; Münter, A. (2010): Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze (unter Einschluss der neuen Regionalplanungsregionen) in NRW (Beitrag in diesem Band).
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005): Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2005. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume, erstellt im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover.
- Scharmer, M. (2006): Zur Möglichkeit der Regionalisierung privater Einkommen auf die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. In: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 35, S. 3–10.
- Scharmer, M.; Pollmann, J. (2008): Kleinräumige Berechnung der Kaufkraft: Ein Kaufkraftmodell für die Gemeinden in NRW. In: Statistische Analysen und Studien NRW, Band 50, S. 3–18.
- Thoben, Ch. (2007): Wege in die Zukunft. LEP 2025. Raumentwicklung in einem urbanisierten Land. Eckpunkte des neuen Landesentwicklungsplans, Rede auf der Veranstaltung „Wege in die Zukunft. LEP 2025 – Raumentwicklung in einem urbanisierten Land“ des Ministeriums für Wirtschaft, Mit-

- telstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen am 20.08.2007 in Köln. In: Internet: <http://www.wirtschaft.nrw.de/>.
- Thoss, R. (1977): Die Verteilung des Entwicklungspotentials als Problem der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Buhr, W.; Friedrich, P. (Hrsg.): Konkurrenz zwischen kleinen Regionen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd. 23. Baden-Baden, S. 41–62.
- Thoss, R.; Michels, W. (1985): Räumliche Unterschiede der Lebensbedingungen in Nordrhein-Westfalen – gemessen anhand von Indikatoren des Beirats für Raumordnung. In: Funktionsräumliche Arbeitsteilung und ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 163. Hannover, S. 73–98.
- Weiland, U. (1999): Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung – vom Monitoring zur politischen Steuerung? In: Weiland, U. (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. Festschrift für Karl Hermann Hübler. Berlin, S. 245–262.
- Zimmer-Hegmann, R.; Mielke, B.; Meyer, Ch.; Walczak, M.; Strohmeier, K. P.; Kersting, V.; Terpoorten, T. (2005): Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. ILS-NRW-Schriften, Bd. 198. Dortmund.

Bernd Mielke

Fazit

In den letzten Jahren hat eine Vielzahl von Ansätzen freiwilliger Zusammenarbeit auf regionaler Ebene für eine große Dynamik in unterschiedlichen Teilbereichen der Regionalentwicklung gesorgt. Ursächlich dürften dafür neben finanziellen Anreizen auch die zunehmende Einsicht in die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit und die mit ihr verbundenen Chancen sein. Freiwillige regionale Kooperationen sind ferner schnell in Gang zu bringen und weisen mit ihren je nach Themenstellung variablen Geometrien und zeitlichen Perspektiven eine große Flexibilität und Innovationsfähigkeit auf.

Sie können aber die Regionalplanung nicht ersetzen, die vor allem zur Regelung konfliktthaltiger Themen erforderlich bleibt. Bei freiwilligen regionalen Kooperationen ist ferner keine Flächendeckung zu erwarten. Kooperationen von unten ergänzen die Regionalplanung und sind ein zunehmend wichtiger Baustein der Landesentwicklung. Auch der Prozessnutzen regionaler Kooperationen trägt zur Entwicklung des Landes bei, indem er den Boden für gemeinsame Lösungsansätze und einen regionalplanerischen Meinungsausgleich bei konfliktträchtigeren Themen bereitet.

Freiwillige Zusammenarbeit sollte daher wo immer möglich gestärkt werden. Eine Vorgabe von Handlungsräumen von oben würde dabei den Prozesscharakter, die unterschiedlichen Themenbezüge und die Komplexität der Motive der Regionalisierung ignorieren. Auf Freiwilligkeit beruhende Lösungsansätze können dann ungeeignet sein, wenn eine kleinräumige Optimierung negative Effekte auf Dritte hätte. Sie dürften weiterhin von vornherein ausscheiden, wenn es gilt, EU-Regelungen wie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) umzusetzen, die zu behördenverbindlichen Planwerken führen.

Zur Nutzung der Vorteile beider Ansätze sollte der Dialog zwischen Regionalplanung und freiwilligen Kooperationen intensiviert werden. Soweit überörtlich raumbedeutsame Fragen angesprochen werden, sollten die Kooperationen den Kontakt mit der Regionalplanung suchen. Umgekehrt sollte die Regionalplanung für die Ergebnisse der freiwilligen Kooperationen offen sein. Ggf. kann die Regionalplanung auch eine Koordinierungs- bzw. Mediationsfunktion zwischen verschiedenen Kooperationsräumen und fachlichen Kooperationsansätzen wahrnehmen. Ein „Rechtsanspruch“ auf eine Übernahme der Ergebnisse freiwilliger Kooperationen in den Regionalplan besteht aber nicht.

Eine Verbindung zwischen Regionalplanung und freiwilligen Kooperationen kann auch über landesplanerische Verträge hergestellt werden. Diese können mit ihrer höheren Verbindlichkeit einen Schritt hin zu einer Verstetigung der Zusammenarbeit bilden.

Anstöße durch das Land wie rechtliche Rahmensetzung, das Angebot von Verfahrensbeschleunigungen oder finanzielle Anreize waren in vielen Fällen ein wichtiger Impuls für Kooperationen. Finanzielle Anreize sind oft notwendig, da Kooperation Geld kostet, Erfolge aber unsicher sind bzw. sich erst später einstellen. Eine Dauersubventionierung ist jedoch zu vermeiden.

Kurzfassungen/Abstracts

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

New Approaches to Regionalisation in North Rhine-Westphalia

Klaus Einig

Die Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich

In diesem Beitrag wird die Etablierung der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern als Institutionalisierung und die damit einhergehende Abgrenzung regionaler Planungsräume durch Landesgesetzgeber oder interorganisatorische Selbstorganisation als Regionalisierung aufgefasst. Die Geschichte der Institutionalisierung und Regionalisierung der Regionalplanung wird für jedes Land schlaglichtartig beleuchtet. Gefragt wird danach, ob in den Ländern eher funktionale, auf Verflechtungsanalysen basierende Abgrenzungsansätze von Planungsregionen zum Einsatz kommen oder vielmehr an tradierten Verwaltungseinheiten orientierte Grenzen Berücksichtigung finden. Es wird ein Vergleich aller Planungsräume in Bezug auf ihre Flächengröße durchgeführt und abschließend diskutiert, ob Planungsräume der Regionalplanung auch zu groß zugeschnitten werden können.

The demarcation of planning areas for regional planning: a comparative survey of Germany's federal states

For the purposes of this paper, regionalisation is viewed in terms of the way in which regional planning is institutionalised within each of Germany's federal states; it is therefore a matter of the inner-state demarcation of planning areas either through state-level legislation or by means of internal re-organisation (in the form of self-organisation). The spotlight moves from state to state to shed light on the history of the institutionalisation and regionalisation of regional planning throughout the country. The question at issue is whether the individual states have opted for a more functional approach to the demarcation of regions, based on an analysis of patterns of interaction, or whether attention has been paid rather to the boundaries of more firmly established administrative entities. The paper contains a comparative survey of all planning areas relative to their respective surface area; it concludes with a discussion on scale and whether it is possible for the planning areas created for regional planning to be too big.

Bernd Mielke, Angelika Münter

Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Dieser einleitende Beitrag gibt einen Überblick über neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen und stellt eine Reihe dieser Regionalisierungen überblicksartig vor. Ein räumlicher Schwerpunkt der neuen Regionalisierungen in Nordrhein-Westfalen liegt im Ruhrgebiet. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Betrachtung der Gemeinsamkeiten der dargestellten neuen Regionalisierungsansätze.

An audit of new approaches to regionalisation in North Rhine-Westphalia

This introductory survey outlines the various new approaches to regionalisation which have been adopted in North Rhine-Westphalia, with a number of examples of regionalisation being selected for more detailed coverage. In the context of new approaches to regionalisation, one area within North Rhine-Westphalia, namely the Ruhr region, is given special attention. The paper closes with an overview identifying the common features found in the new approaches to regionalisation which have been presented.

Uta Hohn, Mario Reimer

Neue Regionen durch Kooperation in der polyzentrischen „Metropole Ruhr“

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit neuen Formen der Regionalisierung im Rahmen interkommunaler Kooperationen in der Metropole Ruhr auseinander. Diese strategisch ausgerichteten Interaktionen stehen häufig in einem Spannungsverhältnis sowohl mit formell verfassten als auch mit anderen informellen Regionen. Die sich hieraus ergebende Überlagerung der Handlungsräume, die Flexibilität der Abgrenzungen und die unterschiedlichen Dichten der Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren zählen zu den Spezifika dieser neuen Regionalisierungsvarianten von unten. Anknüpfend an einige theoretisch-konzeptionelle Überlegungen werden beispielhaft Prozesse des „Region Building“ in der polyzentrischen Metropole Ruhr betrachtet, wobei insbesondere Fragen nach der Pfadabhängigkeit regionaler Kooperationsprozesse, dem Aufbau institutioneller Kapazitäten und den Handlungsmotiven der Akteure im Mittelpunkt stehen. Der Beitrag schließt mit einer kritischen Reflexion der fachtheoretischen Debatte um Regional Governance.

New regions through co-operation within the polycentric “Ruhr Metropolis”

This paper discusses new forms of regionalisation within the framework of intermunicipal co-operation within the Ruhr Metropolis. Frequently there is a distinct tension between these cases of strategic interaction, on the one hand, and both formally constituted and more informally perceived regions. Overlapping jurisdictions, flexible boundaries and divergences in the density of patterns of interaction among the various actors are some of the features which typify these new, bottom-up variants of regionalisation. In a theory-led approach, the authors provide illustration by examining processes of “region building” in the polycentric Ruhr Metropolis; the main focus here is on issues relating to the path-dependency of processes of regional co-operation, the creation of institutional capacity and the motivation of the various actors involved. The paper closes with a critical reflection on the on-going debate within planning theory on “regional governance”.

Susan Grotefels, Kerstin Lahme

Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen erlaubt das Landesplanungsrecht zurzeit noch unter bestimmten Voraussetzungen die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne, die landes- und bauleitplanerische Elemente in einem Planwerk zusammenführen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung trifft § 25 LPlG NW; darüber hinaus wurde eine ergänzende „Verordnung zu Regionalen Flächennutzungsplänen (RFNP-VO)“ erlassen. Diese landesrechtlichen Vorschriften, die noch auf § 9 Abs. 6 ROG a. F. als Rahmenrecht basieren, werden in dem Beitrag näher erläutert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die

nordrhein-westfälische Regionalplanung untersucht. Schließlich wird kurz die Zukunft dieses Planungsinstruments in Nordrhein-Westfalen beleuchtet.

A regional approach to land-use planning in North Rhine-Westphalia

Only in very specific circumstances does current planning law in North Rhine-Westphalia permit the (usually municipal) preparatory land-use plan to be framed on a regional basis, thus bringing together elements of both state-level and local planning within one masterplan. The statutory basis is provided in section 25 of the State Planning Act for North Rhine-Westphalia; this has been supplemented by a “Regulation on regional masterplans” – referred to as RFNP-VO. This paper examines these provisions under state law, which in turn have their basis in section 9 para. 6 of the federal Regional Planning Act, the underlying framework legislation. In particular it considers their implications for regional planning in this federal state. The paper closes with thoughts on the future of this planning instrument in North Rhine-Westphalia.

Stefan Greiving

Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen – ein geeigneter Regionalisierungsansatz?

Der Beitrag diskutiert die Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Planungssystems und die daraus für eine rechtssichere wie praktikable Anwendung des Instruments erwachsenden Probleme einerseits sowie das Verhältnis zur staatlichen Regionalplanung andererseits. Insbesondere die sich aus dem Maßstab und der gewählten Doppellegende ergebenden methodischen Probleme werden eingehend dargestellt. Im Ergebnis wird festgestellt, dass der FNP-Teil seiner Funktion nicht gerecht wird. Zudem benötigt erfolgreiche interkommunale Kooperation keinen RFNP. Plädiert wird hier deshalb für eine Fortführung der interkommunalen Kooperation im Ruhrgebiet im Rahmen dafür besser geeigneter informeller Instrumente und zugleich für eine Stärkung der Regionalplanung durch eine konsequente Übernahme der Kompetenz durch den RVR.

Land-use planning at the regional level in North Rhine-Westphalia: an appropriate means of fostering regionalisation?

This paper discusses some distinctive features of North Rhine-Westphalia’s planning system; in particular, the author considers the problems which arise regarding legal certainty and the practical application of the preparatory municipal land-use plan and its relationship to regional planning at the state level. Detailed consideration is given to the methodological problems resulting from the scale and the so-called “dual key” which has been opted for. The author concludes that the local plan component fails to serve the function intended for it; moreover, successful intermunicipal co-operation does not necessarily require the existence of a regional land-use plan. Thus, the author argues for continued intermunicipal co-operation within the Ruhr region on the basis of the use of more appropriate informal instruments, and for regional planning to be strengthened by assigning competence for it more consistently to the Regionalverband Ruhr, the association of local authorities in the Ruhr region.

Michael Kuss, Christian Meyer, Mario Reimer

Die REGIONALEN als Instrument regionalisierter Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen – Das Beispiel der REGIONALE 2010 Köln/Bonn

Der Beitrag beschäftigt sich mit den REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen als Instrument regionalisierter Strukturpolitik. Im Rahmen der mittlerweile sechsten REGIONALEN präsentiert die Region Köln/Bonn im Jahr 2010 die Ergebnisse eines mehrjährigen Kooperationsprozesses. Die „Zukunftssicherung“ wurde zum zentralen Thema des zeitlich befristeten, projektorientierten Ansatzes gemacht. Bei den beteiligten Akteuren und der Öffentlichkeit konnte sich die REGIONALE 2010 als positives Schlüsselsymbol etablieren. Als Erfolgsfaktoren lassen sich die Organisations- und Kooperationsstrukturen, die Förderung und gebaute bzw. erlebbare Erfolge sowie deren Vermarktbarkeit identifizieren.

Mit hohem Aufwand gelingt es, in der heterogenen Region ein gemeinsames Agieren vieler zentraler Akteure zu erzeugen, was sich auch in der frühzeitigen Festlegung auf eine Nachfolgestruktur manifestiert. Die Chancen stehen gut, dass die im Rahmen der „Institutionalisierung auf Zeit“ geschaffenen Grundlagen sowohl auf der Projekt- als auch auf der programmatischen und organisatorischen Ebene über das Präsentationsjahr hinaus tragen.

The REGIONALE programme as an instrument of regionalised structure policy in North Rhine-Westphalia, with particular reference to REGIONALE 2010 Clogne/Bonn

This paper is concerned with the programme of REGIONALE events organised in North Rhine-Westphalia as an instrument of regionalised structure policy. Within the framework of what is now the sixth REGIONALE, in 2010 the Cologne/Bonn region will present the results of a process of co-operation which stretches back over many years. The central theme chosen for this project-based and time-limited programme is “Safeguarding the Future”. REGIONALE 2010 has been able to establish itself both among the actors involved and among the general public as a positive and emblematic symbol. The factors behind its success can be identified as the organisational and co-operative structures it employs, the funding it receives, as well as the physical and tangible successes it presents, and the manner in which they are marketed.

With a great deal of effort, and at considerable expense, the REGIONALE is able to generate joint action within this heterogeneous region on the part of a host of key actors; this is manifested not least in the success in deciding on a follow-up structure at a relatively early point in the process. There is every likelihood that the foundation which was established as part of what is termed “long-term institutionalisation” – both at the project level and at the programme and organisational level – will remain in place after the presentation year comes to an end.

Stefan Greiving

Gewerbeflächenpoolmodelle als regionaler Kooperationsansatz

Der Beitrag stellt zwei unterschiedliche Modelle eines über Poollösungen abgestimmten interkommunalen Gewerbeflächenmanagements vor, mit denen in beiden Fällen eine nachfragegerechte Steuerung mit einem ressourcenschonenden Umgang mit Boden verbunden werden soll. Im Ergebnis wird für eine Kombination beider Ansätze plädiert, das heißt für eine regionale Steuerung zukünftiger Entwicklungen über die Implemen-

tierung einer Mengensteuerung in Kombination mit einer gemeinsamen Vermarktung baureifer Flächen. Auf diese Weise kann die Entwicklung nicht nachfragegerechter Standorte vermieden und gleichzeitig eine effiziente Nutzung bestehender Flächen erreicht werden.

Models for commercial-site pools as one approach to regional co-operation

This paper describes two different pool-based models for the co-ordinated management of commercial sites across municipal boundaries. In both cases the goal is to unite a fair attitude towards responding to demand with a sparing approach to the consumption of land resources. Ultimately the author argues for a combination of these two approaches, i.e. for the course of future developments to be steered at the regional level through the implementation of a policy of quantity control in combination with the joint marketing of sites which are ready for development. This approach is capable of preventing the development of sites which are unsuited to the demand being expressed; at the same time it can promote the efficient use of existing sites.

Lothar Finke

Pläne der Wasserwirtschaft und gesamträumliche Planung

Der Beitrag behandelt den Stand der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Nordrhein-Westfalen auf der Basis des am 21.12.2008 vorgelegten bzw. ins Netz gestellten Entwurfes des Bewirtschaftungsplanes für NRW.

Aus Sicht der räumlichen Gesamtplanung ergibt sich als Ergebnis der erfolgten Umsetzung, dass nur ganz selten mit raumrelevanten Forderungen der Wasserwirtschaft zu rechnen sein wird. Diese Situation ist ganz wesentlich dadurch bedingt, dass in NRW rund 60 % der Oberflächengewässer als „stark veränderte Wasserkörper“ eingestuft werden, für die nach der WRRL nicht der gute ökologische Zustand, sondern das schwächere ökologische Potenzial als Ziel der Planung gilt. Dieses abgesenkte Umweltziel wird in Ermangelung einer schlüssigen und allgemein anerkannten Definition sehr pragmatisch nach dem Prager Ansatz als der Zustand definiert, der ohne signifikant negative Auswirkungen auf/für die vorhandenen Nutzungen erreichbar scheint.

Ob die EU-Kommission in Brüssel eine derartige, als endgültig verstandene Einstufung von deutlich mehr als der Hälfte aller berichtspflichtigen Oberflächengewässer dereinst als noch richtlinienkonform anerkennen wird, bleibt abzuwarten. Das zentrale Umweltziel der WRRL – alle Gewässer bis 2015 in einen guten ökologischen Zustand zu versetzen – wird mit dieser Art der Umsetzung jedenfalls erkennbar verfehlt. Raumrelevante Auswirkungen würden sich zuhauf ergeben, sobald aus gewässerökologischer Sicht an die Art und die Intensität der heute im gesamten Einzugsgebiet vorhandenen Nutzungen herangegangen werden würde.

Water-management plans and comprehensive state-level spatial planning

This paper examines the current state of implementation of the EU Water Framework Directive (WFD) in North Rhine-Westphalia on the basis of the draft water-management plan for NRW published (and posted on the internet) on December 21, 2008.

From the perspective of comprehensive planning at the state level, the result of implementation to date is that it is likely to be extremely rare for the German water management sector to voice demands which can be regarded as spatially relevant. This situation can be explained very significantly by the fact that around 60 % of North

Rhine-Westphalia's surface water bodies are classified as "heavily modified water bodies", which under the WFD must aim to achieve not "good ecological status" but merely "good ecological potential". In the absence of a cogent and generally accepted definition, this reduced environmental target is defined quite pragmatically, following the Prague Statement, as that state which appears achievable without detrimental impacts on or for existing uses.

It remains to be seen whether the EU Commission in Brussels will recognise such a classification and final designation of well over one-half of all those surface water bodies which are subject to reporting as complying with the Directive. Such an approach to implementation will certainly mean that the central goal of the WFD – i. e. achieving a good ecological status for all water bodies by 2015 – will be missed. Impacts of spatial relevance would ensue on a large scale as soon as any steps were taken on grounds of water ecology to address either the types or intensity of current uses throughout the entire catchment area.

Peter Burggraaff, Klaus-Dieter Kleefeld, Elmar Knieps

Neue Regionalisierungsansätze und Raumkategorien in Nordrhein-Westfalen: der kulturlandschaftliche Fachbeitrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zum Landesentwicklungsplan

Für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsplanes in Nordrhein-Westfalen haben die Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland vorbereitend einen eigenständigen kulturlandschaftlichen Fachbeitrag erstellt. Neben der flächendeckenden Markierung von Kulturlandschaften wurden darin bedeutsame und landesbedeutsame Kulturlandschaftsbereiche hervorgehoben. Der Beitrag beschreibt das Vorgehen und die daraus abgeleiteten Leitlinien und Leitbilder sowie die konzeptionellen Konsequenzen für die Landes- und Regionalplanung in NRW. Letztlich soll ein zukünftig verantwortungsvoller Umgang mit der Kulturlandschaft und ihrem kulturellen Erbe erreicht werden. Hervorzuheben ist die interdisziplinäre Herangehensweise durch die Kulturdienststellen der beiden Landschaftsverbände mit einem gemeinsam abgestimmten Ergebnis, das für die Aufstellung des LEP eine Arbeitsgrundlage bildet.

New approaches to regionalisation and spatial categories in North Rhine-Westphalia: the specialist contribution to the state development plan on cultural landscapes from the regional councils for the Rhineland and Westfalen-Lippe

As a preparatory contribution to the framing of a new state development plan for North Rhine-Westphalia, the regional councils for the Rhineland and Westfalen-Lippe have produced an independent technical report on cultural landscapes. In addition to identifying all cultural landscapes throughout the plan area, the report also highlights examples of cultural landscapes which are of significance for the entire state. This paper provides a description of the approach adopted and describes the guidelines and visions which have been derived; it also outlines the conceptual consequences which ensue for state-level and regional planning in North Rhine-Westphalia. Ultimately the objective is to ensure that both cultural landscapes and the cultural heritage will in future be treated in a more responsible manner. One particularly noteworthy feature is the interdisciplinary approach adopted by the cultural services sections of both regional councils, resulting in one joint conclusion which forms the basis for further work to frame the new LEP, or state development plan.

Michael Wolf

Regionalisierung und Raumbeobachtung

Eine laufende Raumbeobachtung war für eine räumlich orientierte Politik und Planung schon immer von Bedeutung, lieferte sie ihr doch ausreichende Daten und Informationen über räumliche Entwicklungen. In den letzten Jahren sind mit dem „Monitoring“ und „Controlling“ neue Begriffe in der räumlichen Diskussion aufgetaucht, die teilweise auch für Raumbeobachtung verwendet werden.

Der vorliegende Beitrag setzt sich zunächst mit den Begrifflichkeiten auseinander und diskutiert die Frage, ob auf die Raumbeobachtung neue Anforderungen durch neue Planungs- und damit verbundene Regionalisierungsansätze zukommen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Rolle von Indikatoren bzw. Indikatorensystemen als Anzeiger räumlicher Entwicklungen sowie deren Grenzen. Vor diesem Hintergrund wird schließlich der Frage nachgegangen, wie indikatorengestützte Raumbeobachtungssysteme grundsätzlich ausgestaltet sein müssen, um dem Informations- und Evaluationsbedarf für die bisherigen formellen und für neue Planungsansätze gerecht zu werden. Dabei wird auf eine inhaltliche Beschreibung und Diskussion einzelner Indikatoren bzw. Indikatorenbündel verzichtet.

Regionalisation and spatial observation

Continuous spatial “observation” has always been regarded as an important basis for spatial policy and planning, and the data and information it has consistently supplied on spatial developments have been seen as adequate. More recently, however, with the emergence of “monitoring” and “controlling” a number of new terms have gained currency in German planning discourse which, to some extent, are also used to refer to spatial observation.

This paper begins with a critical discussion of terminology and poses the question as to whether spatial observation is now subject to new demands as a result of new approaches to planning and the associated prominence given to regionalisation. The main focus is on the role – and the limitations – of indicators and/or systems of indicators as a pointer to spatial developments. This provides the background for a more fundamental discussion on the essential design features of indicator-based systems for spatial observation if they are to be fit for the purpose of supplying the information and evaluation required both in the more familiar formal approaches to planning and equally in connection with more novel approaches. The author opts not to provide substantive descriptions or discussion on individual indicators or bundles of indicators.

Regionale Handlungsräume zwischen Staat und Kommunen gibt es schon lange, sie führten jedoch in Nordrhein-Westfalen bis vor kurzem ein Nischendasein. Seit einigen Jahren erleben wir aber eine fast sprunghafte Entwicklung mit einer Vielzahl neuer regionaler Kooperationen in unterschiedlichen Themenbereichen und mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Diese reichen von auf ein bestimmtes Problem oder Ziel bezogenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Regionale Einzelhandelskonzepte) über integrierte Handlungsansätze (z. B. die REGIONALEN) bis hin zu institutionellen Innovationen (z. B. Regionaler Flächennutzungsplan oder StädteRegion Aachen). Die Entwicklung verläuft sehr dynamisch und hat insbesondere im Ruhrgebiet eine Qualität erreicht, die noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien.

Vor diesem Hintergrund hat die Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL eine Arbeitsgruppe „Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen“ eingerichtet. Diese hat aus unterschiedlichen Perspektiven mehrere neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen und ihre Einordnung in die vorhandenen Regionalstrukturen untersucht. Ergänzt werden diese Einzelbeiträge durch eine überblicksartige Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen, eine Analyse der Verfahren zur Abgrenzung von Planungsräumen der Regionalplanung im Ländervergleich und eine Diskussion der aufgrund der neuen Regionalisierungsansätze geänderten Anforderungen an die Raumbeobachtung. Schließlich werden in einem kurzen Fazit Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Tätigkeit der Arbeitsgruppe gezogen.

There have long been levels of planning action located between the State and municipalities. Until recently, however, in North Rhine-Westphalia these have led a niche existence. Over the last few years this situation has changed dramatically with the emergence of a plethora of new forms of regional co-operation in diverse areas and in pursuit of quite different goals. They range from examples of intermunicipal co-operation focusing on one specific problem or goal (e.g. regional retail strategies), to integration-based approaches (such as the REGIONALE programme), and even institutional innovations (e.g. the land-use planning at the regional level or the Aachen city region). This development is dynamic and especially in the Ruhr region has attained a quality which even just a few years ago would have been unimaginable.

It is against this background that the ARL's Regional Working Group for North Rhine-Westphalia created a work group to look into "New Approaches to Regionalisation in North Rhine-Westphalia". This work group examined a host of new approaches to regionalisation from various perspectives, focusing equally on the way in which they are embedded within regional structures. The individual contributions are supplemented by a survey offering an audit of new approaches to regionalisation in North Rhine-Westphalia, a comparative analysis of the procedures employed in the demarcation of planning areas for regional planning in other states in Germany, and a discussion on the changing demands placed on spatial observation which flow from these new approaches to regionalisation. The conclusions the work group arrived at in the course of their investigations form the final section.